

**Informacja o działalności
Samorządowego Kolegium Odwoławczego
w Piotrkowie Trybunalskim
za okres od dnia 1 stycznia 2023 r. do 31 grudnia 2023 r.**

SPIS TREŚCI

Część I. Ogólna informacja o działalności Kolegium

1. Podstawa i zakres działania Kolegium..... str. 2
2. Obsada kadrowa Kolegium str. 3
3. Lokal i wyposażenie Kolegium..... str. 3

Część II. Wpływ spraw

1. Liczba spraw ujętych w ewidencji ogółem w roku objętym informacją..... str. 4
2. Rodzaje spraw, które wpłynęły w roku objętym informacją str. 4

Część III. Załatwianie spraw administracyjnych

1. Liczba spraw załatwionych ogółem w roku objętym informacją str. 5
2. Liczba spraw administracyjnych pozostałych do załatwienia przez SKO na koniec roku objętego informacją..... str. 6

Część IV. Załatwianie spraw z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych

1. Liczba spraw z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste załatwionych w roku objętym informacją..... str. 6
2. Liczba wniesionych sprzeciwów od orzeczeń SKO str. 6
3. Liczba spraw pozostałych do załatwienia przez SKO str. 6

Część V. Skargi do sądu administracyjnego

1. Sprawy prowadzone przez Kolegium w trybie p.p.s.a. str. 7
2. Skargi na akty i czynności Kolegium rozpatrzone przez WSA prawomocnymi orzeczeniami w roku objętym informacją str. 7

Część VI. Informacje dodatkowe i wnioski

1. Wykaz kolejnych skrótówstr. 8
2. Wybrane problemy z orzecznictwa Kolegiumstr. 9
3. Przyczyny zaległości w rozpatrywaniu spraw oraz proponowane rozwiązania w tym zakresie..... str. 39
4. Informacja na temat skarg kasacyjnych str. 39
5. Kontrole przeprowadzane w Kolegium przez NIK, Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, MSWiA i inne uprawnione organy str. 40
6. Postanowienia sygnalizacyjne Prezesa SKO..... str. 40
7. Działalność pozaorzecznicza Kolegium..... str. 40
8. Wykonanie budżetu, zatrudnienie str. 40

CZĘŚĆ I

OGÓLNA INFORMACJA O DZIAŁALNOŚCI KOLEGIUM

1. Podstawa i zakres działania Kolegium

Podstawę prawną działania Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Piotrkowie Trybunalskim stanowi ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz. U. z 2018 r. poz. 570), zwana dalej „u.s.k.o.”, oraz wydane na jej podstawie rozporządzenia wykonawcze.

Zgodnie z u.s.k.o., samorządowe kolegia odwoławcze są organami wyższego stopnia w rozumieniu ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775, z późn. zm.), zwanej dalej „k.p.a.”, i ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2023 r. poz. 2383, z późn. zm.), zwanej dalej „o.p.”, w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej. W szczególności kolegia są organami właściwymi do rozpatrywania odwołań od decyzji, zażaleń na postanowienia, ponagleń, żądań wznowienia postępowania lub stwierdzenia nieważności decyzji. Kolegia rozstrzygają też spory o właściwość w postępowaniu administracyjnym, a także wyznaczają organy właściwe do załatwienia sprawy, gdy ma miejsce wyłączenie danego organu od jej załatwienia.

Na zasadach określonych w odrębnych ustawach kolegium orzeka również w innych sprawach. Przykładem takiej ustawy jest ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344, z późn. zm.), w której uregulowane jest postępowanie szczególne (przedsądowe) w zakresie aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych.

Zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie obszarów właściwości miejscowej samorządowych kolegiów odwoławczych (Dz. U. Nr 198, poz. 1925), Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Piotrkowie Trybunalskim obejmuje swoją właściwością miejscową 5 powiatów: bełchatowski (z 8 gminami), opoczyński (z 8 gminami), piotrkowski (z 11 gminami), radomszczański (z 14 gminami) i tomaszowski (z 11 gminami) oraz miasto na prawach powiatu - Piotrków Trybunalski.

Właściwość miejscowa Kolegium obejmuje łącznie 58 jednostek samorządu terytorialnego (gmin, powiatów i miasta na prawach powiatu - Piotrków Trybunalski).

Kolegium orzeka w składzie trzyosobowym, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Przy orzekaniu członkowie składów orzekających są związani wyłącznie przepisami powszechnie obowiązującego prawa.

Kolegium jest państwową jednostką budżetową, co wprost wynika z art. 3 u.s.k.o.

2. Obsada kadrowa Kolegium

2.1. Na koniec 2023 r. Kolegium składało się z 14 członków - 8 etatowych i 6 pozaetatowych.

Liczba członków etatowych posiadających wykształcenie		
wyższe prawnicze: 6	wyższe administracyjne: 2	
Liczba członków pozaetatowych posiadających wykształcenie		
wyższe prawnicze: 4	wyższe administracyjne: 1	wyższe inne: 1

Wśród członków Kolegium był adwokat i dwóch radców prawnych.

Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 września 1999 r. w sprawie maksymalnej liczby etatowych członków samorządowych kolegiów odwoławczych (Dz. U. Nr 74, poz. 828) ustalona została maksymalna liczba etatowych członków Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Piotrkowie Trybunalskim - 15.

2.2. W Biurze Kolegium na koniec 2023 r. zatrudnionych było 8 pracowników, w tym: p.o. Kierownika Biura, Główny księgowy, 3 starszych inspektorów, 1 inspektor, 1 referent i 1 sprzątaczką. Dwoje pracowników Biura zatrudnionych było w niepełnym wymiarze czasu pracy. Wykształcenie wyższe posiadało 5 pracowników Biura (p.o. Kierownika Biura, Główny księgowy, 2 starszych inspektorów, 1 inspektor).

3. Lokal i wyposażenie Kolegium

Siedziba Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Piotrkowie Trybunalskim nie uległa zmianie i znajduje się w centrum Piotrkowa Trybunalskiego przy ul. J. Słowackiego 19, blisko dworca PKP i PKS, co ma istotne znaczenie dla interesantów. Budynek, w którym mieści się siedziba SKO, stanowi własność Miasta Piotrkowa Trybunalskiego. Zarząd nad tym budynkiem sprawuje Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. w Piotrkowie Trybunalskim.

W 2023 roku na potrzeby Kolegium zakupiono:

- oprogramowanie biurowe firmy Microsoft Office 2021 Home & Business PL w ilości 5 sztuk;
- dysk sieciowy NAS;
- moduł e-Doręcz w celu rozbudowy oprogramowania do rejestracji i ewidencji spraw służącego do zarządzania dokumentami i sprawami w Kolegium.

Stan wyposażenia Kolegium w meble, sprzęt biurowy i elektroniczny należy ocenić jako zadowalający/dobry, jest on systematycznie wymieniany i modernizowany.

CZĘŚĆ II

WPLYW SPRAW

1. Liczba spraw ujętych w ewidencji ogółem w roku objętym informacją - 3.327
w tym spraw:
1.1. pozostałych w ewidencji z okresu poprzedzającego
(łącznie sprawy administracyjne i sprawy z zakresu
opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych) - 306
1.2. wpływ spraw w roku objętym informacją - 3.021

2. Rodzaje spraw, które wpłynęły w roku objętym informacją:

2.1. Liczba spraw administracyjnych (ogółem) - 2.643

Lp.	Określenie rodzaju sprawy	Liczba spraw
1.	objęte proceduralnie przepisami o.p.	592
2.	działalność gospodarcza	0
3.	planowanie i zagospodarowanie przestrzenne	326
4.	pomoc społeczna, świadczenia rodzinne i świadczenia z funduszu alimentacyjnego, oświata (stypendia, pomoc materialna itd.), dodatki mieszkaniowe, sprawy socjalne,	939
5.	gospodarka nieruchomościami (bez opłat za wieczyste użytkowanie), przekształcanie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, prawo geodezyjne i kartograficzne	86
6.	ochrona środowiska, ochrona przyrody i ochrona zwierząt, odpady, utrzymanie porządku i czystości w gminach	128
7.	prawo wodne	27
8.	rolnictwo, leśnictwo, rybactwo śródlądowe, łowiectwo	24
9.	handel, sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych	0
10.	prawo o ruchu drogowym, drogi publiczne, transport drogowy	341
11.	prawo górnicze i geologiczne	1
12.	egzekucja administracyjna	10
13.	inne, pozostałe, w tym skargi i wnioski rozpatrywane w trybie Działu VIII k.p.a.	169

2.2. Sprawy podlegające rozpatrzeniu w trybie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (obecnie t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 z późn. zm.), dalej p.p.s.a. - 337

2.3. Liczba spraw z zakresu aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste - 41

2.4. Liczba postanowień sygnalizacyjnych - 0

CZĘŚĆ III

ZAŁATWIANIE SPRAW ADMINISTRACYJNYCH

1. Liczba spraw załatwionych ogółem w roku objętym informacją

- 3.036

Lp.	Określenie rodzaju rozstrzygnięcia	Liczba spraw		
1.	akty wydane przez SKO jako organ II instancji, w tym: <table><tr><td>akty wydane przez SKO w trybie art. 127 § 3 k.p.a. oraz art. 221 o.p.</td><td>37</td></tr></table> - sposób rozstrzygnięcia patrz → tabela z pkt 1.1.	akty wydane przez SKO w trybie art. 127 § 3 k.p.a. oraz art. 221 o.p.	37	1.934
akty wydane przez SKO w trybie art. 127 § 3 k.p.a. oraz art. 221 o.p.	37			
2.	akty wydane przez SKO jako organ I instancji - sposób rozstrzygnięcia patrz → tabela z pkt 1.2.	70		
3.	postanowienia wydane przez SKO w wyniku rozpatrzenia ponagieł na beczynność organu i przewlekłość postępowania, w tym: <table><tr><td>uznające ponaglenia za uzasadnione</td><td>55</td></tr></table>	uznające ponaglenia za uzasadnione	55	75
uznające ponaglenia za uzasadnione	55			
4.	akty wydane przez SKO po rozpatrzeniu w trybie p.p.s.a.	341		
5.	pozostałe	616		

1.1. Szczegółowe omówienie sposobu załatwienia sprawy przez SKO jako organ II instancji:

Lp.	Określenie rodzaju rozstrzygnięcia	Liczba spraw
1.	decyzje utrzymujące w mocy zaskarżone decyzje (art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a. oraz art. 233 § 1 pkt 1 o.p.)	637
2.	decyzje uchylające decyzje organu I instancji i orzekające co do istoty sprawy oraz uchylające decyzje organu I instancji i umarzające postępowanie (art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. oraz art. 233 § 1 pkt 2a o.p.)	236
3.	decyzje uchylające decyzje organu I instancji i przekazujące sprawy do ponownego rozpatrzenia (art. 138 § 2 k.p.a. oraz art. 233 § 2 o.p.)	898
4.	decyzje umarzające postępowanie odwoławcze (art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a. oraz art. 233 § 1 pkt 3 o.p.)	36
5.	pozostałe	127

1.2. Szczegółowe omówienie sposobu załatwienia sprawy przez SKO jako organ I instancji:

Lp.	Określenie rodzaju rozstrzygnięcia	Liczba spraw
1.	postanowienia o wznowieniu postępowania i wyznaczeniu organu właściwego do jego przeprowadzenia (art. 150 § 2 k.p.a. oraz art. 244 § 2 o.p.)	1
2.	postanowienia i decyzje o odmowie wznowienia postępowania (art. 149 § 3 k.p.a. oraz art. 243 § 3 o.p.)	2
3.	postanowienia i decyzje o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie nieważności decyzji (art. 61a k.p.a. oraz art. 249 § 1 o.p.)	2
4.	decyzje stwierdzające nieważność decyzji organu I instancji oraz decyzje stwierdzające wydanie decyzji przez organ I instancji z naruszeniem prawa (art. 156 - 158 k.p.a. oraz art. 247 - 251 o.p.)	42
5.	decyzje o odmowie stwierdzenia nieważności decyzji (art. 158 § 1 k.p.a. oraz art. 248 § 3 o.p.)	5
6.	decyzje odmawiające uchylenia decyzji po wznowieniu postępowania (art. 151 k.p.a. oraz art. 245 o.p.)	2
7.	decyzje uchylające i rozstrzygające o istocie sprawy oraz decyzje stwierdzające wydanie decyzji przez organ I instancji z naruszeniem prawa wydane po wznowieniu postępowania (art. 151 k.p.a. oraz art. 245 o.p.)	0
8.	decyzje umarzające postępowanie prowadzone w I instancji przez SKO (art. 105 § 1 k.p.a. oraz art. 208 o.p.)	1
9.	pozostałe	15

2. Liczba spraw administracyjnych pozostałych do załatwienia przez SKO na koniec roku objętego informacją
- 246

CZĘŚĆ IV

ZAŁATWIANIE SPRAW Z ZAKRESU OPŁAT ZA UŻYTKOWANIE WIECZyste NIERUCHOMOŚCI GRUNTOWYCH

- 1. Liczba spraw z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste załatwionych w roku objętym informacją ogółem**
w tym ugody
- 45
- 1
- 2. Liczba wniesionych sprzeciwów od orzeczeń SKO**
- 8
- 3. Liczba spraw pozostałych do załatwienia przez SKO**
- 17

CZĘŚĆ V

SKARGI DO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

1. Sprawy prowadzone przez Kolegium w trybie p.p.s.a.

Liczba spraw w roku objętym informacją ogółem - 341

w tym :

1.1. Liczba skarg na decyzje i postanowienia Kolegium skierowanych do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej WSA) w Łodzi w roku objętym informacją, ogółem

- 271

1.1.1. Liczba sprzeciwów od decyzji i postanowień Kolegium skierowanych do WSA w roku objętym informacją, ogółem

- 10

- wskaźnik „zaskarżalności” – 11,99 %

1.2. Liczba skarg na bezczynność Kolegium skierowana do WSA w roku objętym informacją (ogółem)

- 1

1.3. Liczba skarg uwzględnionych przez Kolegium we własnym zakresie w trybie art. 54 § 3 p.p.s.a. (ogółem)

- 3

1.4. Liczba skarg kasacyjnych od orzeczeń WSA (w tym zażaleń na postanowienia) skierowanych przez SKO w roku objętym informacją do Naczelnego Sądu Administracyjnego, dalej NSA (ogółem)

- 0

1.5. Liczba innych spraw prowadzonych przez Kolegium w trybie określonym przepisami p.p.s.a., skierowanych do WSA (ogółem)

- 56

2. Skargi na akty i czynności Kolegium rozpatrzone przez WSA prawomocnymi orzeczeniami w roku objętym informacją: (wg posiadanych informacji)

Liczba orzeczeń WSA w roku objętym informacją (ogółem)

- 279

w tym:

Lp.	Rodzaj rozstrzygnięcia	Liczba spraw
1.	skargi na decyzje i postanowienia rozpoznane przez Sąd w tym: uwzględnienie skarg	268
	56	
2.	skargi na bezczynność Kolegium rozpoznane przez Sąd w tym: uznające skargi za uzasadnione	0
	0	
3.	sprzeciwy na decyzje i postanowienia rozpoznane przez Sąd w tym: uznające sprzeciw za uzasadniony	11 (9-oddalono) 2-odrzucono)
	0	

CZĘŚĆ VI

INFORMACJE DODATKOWE I WNIOSKI

1. Wykaz kolejnych skrótów

CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, www.orzeczenia.nsa.gov.pl
LEX	– System Informacji Prawnej
TK	– Trybunał Konstytucyjny
ustawy:	
p.r.d.	– ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1047, z późn. zm.)
p.w.	– ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2023 r. poz. 1478, z późn. zm.)
u.f.p.	– ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.)
u.g.n.	– ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344, z późn. zm.)
u.i.o.ś.	– ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2023 r. poz. 1094, z późn. zm.)
u.k.p.	– ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2023 r. poz. 622, z późn. zm.)
u.o.d.p.	– ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 645, z późn. zm.)
u.o.l.	– ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2021 r. poz. 1356, z późn. zm.)
u.o.p.	– ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2023 r. poz. 1336, z późn. zm.)
u.p.o.u.a.	– ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2023 r. poz. 1993, z późn. zm.)
u.p.p.u.w.g.	– ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz. U. z 2023 r. poz. 904, z późn. zm.)
u.p.p.w.d.	– ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. z 2023 r. poz. 810, z późn. zm.)
u.p.s.	– ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901, z późn. zm.)
u.ś.r.	– ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 390, z późn. zm.)
u.p.z.p.	– ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (obecnie t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 977, z późn. zm.)

2. Wybrane problemy z orzecznictwa Kolegium

1) Podatki i opłaty lokalne, Ordynacja podatkowa

Na gruncie rozpatrzonych spraw pojawiły się w szczególności rozważane przez Kolegium problemy dotyczące:

- opodatkowania kilku nieruchomości należących do tego samego podatnika, tj. czy wydajemy jedną decyzję obejmującą wymiarem wszystkie te nieruchomości, czy też na każdą z nieruchomości wydajemy odrębne decyzje podatkowe. W wyroku z dnia 15 listopada 2023 r. sygn. akt I SA/Łd 702/23 (LEX nr 3643661) WSA w Łodzi stwierdził, iż: „Wydanie jednej decyzji, zawierającej wymiar podatku od nieruchomości, obejmującej wszystkie posiadane przez podatnika na terenie danej gminy nieruchomości jest wręcz działaniem modelowym, racjonalnym i uzasadnionym z punktu widzenia ekonomiki postępowania”;
- opodatkowania podatkiem od nieruchomości według najwyższych stawek gruntów i budynków należących do podatników prowadzących działalność gospodarczą z uwagi na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2021 r. sygn. akt SK 39/19 (Dz. U. z 2021 r., poz. 401). W wyroku z dnia 24 lutego 2021 r. Trybunał wyraził pogląd, że „przedsiębiorcy nie mogą być obciążani wyższą stawką podatku jedynie z powodu posiadania nieruchomości, które nie służą im do prowadzenia działalności gospodarczej. Opodatkowanie wyższą stawką podatku od nieruchomości gruntów lub budynków - niewykorzystywanych i niemogących być potencjalnie wykorzystywanymi do prowadzenia działalności gospodarczej - wyłącznie ze względu na posiadanie ich przez przedsiębiorcę lub inny podmiot prowadzący działalność gospodarczą Trybunał uznaje za niezgodne z art. 64 ust. 1 Konstytucji”. W wyroku z dnia 30 marca 2023 r. sygn. akt I SA/Łd 923/22 (LEX nr 3548596) WSA w Łodzi rozważając powyższe kwestie wskazał m.in., iż: „W przypadku podmiotów, których jedyną formę aktywności stanowi prowadzenie działalności gospodarczej (wskazuje na to np. przedmiot przedsiębiorstwa wyszczególniony w dziale 3 rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego), dla zastosowania najwyższej stawki opodatkowania wystarczy co do zasady samo posiadanie nieruchomości, niezależnie od tego, czy nieruchomość jest w danym okresie faktycznie wykorzystywana na prowadzenie działalności gospodarczej. Do takich wniosków prowadzi odczytanie celu wprowadzonej z dniem 1 stycznia 2003 r. w art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l. definicji gruntów, budynków i budowli związanych z działalnością gospodarczą. Jasną intencją ustawodawcy było ograniczenie zjawiska kumulacji przez przedsiębiorców nieruchomości zbędnych do realizacji ich zadań (jeżeli podmiot wykonujący wyłącznie działalność gospodarczą nieruchomością taką dysponuje, jest ona obciążona stawką podatku, właściwą dla nieruchomości gospodarczo wykorzystywanej). W art. 1a ust. 2a u.p.o.l. ustawodawca zawarł zamknięty katalog przypadków, w których grunty, budynki i budowle, mimo że znajdują się w posiadaniu przedsiębiorcy, nie są zaliczane do związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej”;
- wznowienia postępowania w sprawie podatku od nieruchomości ze względu na nową okoliczność faktyczną. W wyroku z dnia 30 maja 2023 r. sygn. akt III FSK 98/23 (LEX nr 3609069) NSA stwierdził, iż: „Jeżeli organ podatkowy w przypadku uprzedniego wydania decyzji ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego, w nadzwyczajnym postępowaniu wznowieniowym odwołuje się do nieznanomości istotnych dla rozstrzygnięcia podatkowego okoliczności faktycznych, z którymi mógł i powinien się zapoznać już w toku

postępowania wymiarowego, poprzedzającego wydanie decyzji wymiarowej, okoliczności takich nie można uznać za nowe w rozumieniu art. 240 § 1 pkt 5 O.p.”;

W innym zaś wyroku z dnia 23 marca 2023 r. sygn. akt III FSK 1793/21 (LEX nr 3590710) NSA stwierdził, iż: „Wznowienie postępowania jest uprawnione wyłącznie wówczas, gdy zostaną spełnione kumulatywnie trzy przesłanki: po pierwsze - ujawnione okoliczności faktyczne lub dowody są nowe (nowo odkryte albo po raz pierwszy zgłoszone przez stronę) i są istotne dla sprawy (muszą dotyczyć przedmiotu sprawy oraz mieć znaczenie prawne), po drugie – nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniały w dniu wydania decyzji ostatecznej, po trzeciej - nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody nie były znane organowi, który wydał decyzję”.

Z kolei w wyroku z dnia 3 sierpnia 2023 r. sygn. akt II FSK 222/21 (LEX nr 3600832) NSA stwierdził, iż: „Przedmiotem postępowania wznowieniowego nie jest ponowne rozpoznanie sprawy we wszystkich jej aspektach, a jedynie zbadanie, czy zaszły wyjątkowe okoliczności, ściśle wyliczone w art. 240 § 1 o.p. Wobec tego instytucja wznowienia postępowania nie może służyć ponownej pełnej merytorycznej kontroli decyzji ostatecznej (a więc innymi słowy, ponownemu rozpoznaniu sprawy we wszystkich jej aspektach), albowiem nie stanowi ona elementu kontynuacji postępowania zwykłego, lecz odrębne postępowanie nadzwyczajne, które toczy się tylko i wyłącznie w zakresie odnoszącym się do oceny, czy zachodzą przesłanki określone w art. 240 §1 o.p. i w takim też tylko zakresie rozstrzygnięcie organu administracji podlega kontroli sądowej”;

- opodatkowania podatkiem od nieruchomości budynków gospodarczych znajdujących się w gospodarstwie rolnym (zagadnienie dotyczy możliwości skorzystania ze zwolnienia podatkowego, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 4 lit. b u.p.o.l.). W wyroku z dnia 24 listopada 2023 r. sygn. akt I SA/Łd 764/23 (LEX nr 3655706) WSA w Łodzi stwierdził m.in., iż: „Zasadniczym problemem interpretacyjnym w rozpoznawanej sprawie jest odkodowanie użytego w art. 7 ust. 1 pkt 4 lit. b u.p.o.l. pojęcia „służące wyłącznie działalności rolniczej”. W ocenie organów powyższe „nieostre” pojęcie wskazuje, że budynki należące do rolnika prowadzącego działalność rolniczą, aby korzystać ze zwolnienia muszą być faktycznie w całości wykorzystywane do uprawy roli. Takie rozumowanie prowadzi do wniosku, że w budynkach tych powinny być wyłącznie rzeczy przeznaczone do prowadzenia bezpośrednio działalności rolniczej. Zatem umieszczenie w takim budynku, nawet na jakiś czas jakiegokolwiek przedmiotu nie związanego z działalnością rolniczą wykluczałoby prawo do zwolnienia podatkowego. W ocenie Sądu takiej interpretacji pojęcia „służące wyłącznie działalności rolniczej” nie można było przyjąć. Nawet bez szczegółowej analizy gramatycznej słowa „służące” uzasadnione będzie twierdzenie, że nie można go utożsamiać, ani ze słowem „związane”, ani też „zajęte”. Wprawdzie prowadzenie działalności rolniczej i to z wykorzystaniem budynków do tych celów oznaczać będzie służeńie tej działalności, ale jest to wąskie i bezpośrednie rozumienie analizowanego wyrażenia. Sąd opowiada się za postrzeganiem zakresu pojęcia „służące wyłącznie działalności rolniczej” w stosunku do budynków wykorzystywanych w tym celu, czy używanych w ramach takiej działalności, ale również przeznaczonych do tego rodzaju działalności. Zdaniem składu orzekającego w sprawie przyjąć należy, że przechowywanie w budynkach gospodarczych określonych w ewidencji gruntów i budynków jako budynki produkcyjne, usługowe i gospodarcze dla rolnictwa przez rolnika posiadającego gospodarstwo rolne, prowadzącego wyłącznie działalność rolniczą - przedmiotów prywatnych nie wyklucza prawa do zastosowania zwolnienia przedmiotowego określonego w art. 7 ust. 1 pkt 4 lit. b u.p.o.l. Na podkreślenie zasługuje

także to, że użyte przez ustawodawcę pojęcie w ww. przepisie ma charakter niejasny i nieprecyzyjny. W kontekście niniejszej sprawy podnieść należy, że każde nałożenie obowiązków lub ograniczenie praw, a także określenie przedmiotu zwolnienia podatkowego powinno następować w zgodzie z zasadami poprawnej legislacji, stanowiącej element demokratycznego państwa prawa, statutowanej w art. 2 Konstytucji RP”;

- opodatkowania podatkiem od nieruchomości wiat jako budynków. W wyroku z dnia 8 sierpnia 2023 r. sygn. akt I SA/Łd 419/23 (LEX nr 3601675) WSA w Łodzi stwierdził, iż: „Sąd w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę podziela pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażony w wyroku z dnia 21 kwietnia 2022 r., sygn. akt III FSK 465/21, że „(...) Dane zawarte w ewidencji są na podstawie art. 21 ust. 1 p.g.k. wiążące dla wymiaru podatków, a zatem organy podatkowe są zobowiązane do ich uwzględnienia. Organy te nie mogą zatem w oparciu o art. 194 § 3 o.p. prowadzić dowodu przeciwko danym wynikającym z ewidencji, gdyż nie może to doprowadzić do ich zmiany lub obalenia zasady związania tymi danymi (...)”. Ustawowy zwrot „podstawa wymiaru podatków” stanowiący o zasadzie związania danymi zawartymi w tej ewidencji oznacza również to, że „(...) organy podatkowe nie mogą czynić ustaleń faktycznych sprzecznych z danymi ewidencyjnymi (...)”- wyrok NSA z 22 lutego 2022 r., sygn. akt III FSK 4707/21. Organ podatkowy nie ma zatem kompetencji do zmiany tych danych w postępowaniu podatkowym, gdyż „(...) zmiana taka jest możliwa dopiero wówczas, gdy odpowiedni zapis zostanie dokonany w ewidencji gruntów i budynków (...) - wyrok NSA z 22 lutego 2022 r., sygn. akt III FSK 4693/21. Z punktu widzenia zasady związania danymi zawartymi w ewidencji gruntów i budynków, istotne staje się również wskazanie momentu, dokonania zmiany tych danych. W wyroku NSA z 21 kwietnia 2022 r., sygn. akt III FSK 461/21 zasadnie bowiem przyjęto, że „datą dokonania zmiany treści ewidencji jest data określona w zawiadomieniu kierowanym przez organ ewidencyjny do organu podatkowego (...)”. Wobec powyższego, w ocenie Sądu, argumentacja organu skupiająca się na podkreślanu, że przyczyną wykreślenia nie jest wyburzenie obiektów, ale zmiana rozporządzenia wykonawczego nie może skutkować obaleniem domniemania wynikającego z dokumentu urzędowego w postaci wypisu z ewidencji gruntów i budynków, w której obecnie nie figurują przedmiotowe wiaty magazynowe”;
- przesłanek do udzielenia przez organ ulgi podatkowej w postaci umorzenia zaległości podatkowych. W wyroku z dnia 13 czerwca 2023 r. sygn. akt I SA/Łd 187/23 (LEX nr 3575365) WSA w Łodzi stwierdził, iż: „Organ podatkowy w każdej konkretnej sprawie powinien (w rozumieniu obowiązku) ustalić co jest korzystniejsze z punktu widzenia interesu publicznego - dochodzenie należności czy też zastosowanie ulgi. Oczywiście bywają sytuacje, w których sam rachunek ekonomiczny przemawia za zastosowaniem ulgi podatkowej (np. nie ma możliwości ściągnięcia podatku w pełnej wysokości, a sytuacja ekonomiczna podatnika wyklucza możliwość radykalnej poprawy jego kondycji finansowej w dającym się przewidzieć okresie). Dokonując ważeń obu tych wartości, organ podatkowy uwzględnia rzecz jasna także inne dyrektywy wspólne dla całego społeczeństwa jak przede wszystkim: sprawiedliwość, zasady etyki, zaufanie do organów państwa. Nie można więc pojęcia interesu publicznego ograniczać wyłącznie do konieczności respektowania zasad równości i powszechności opodatkowania”.

2) Zagospodarowanie przestrzenne

Do spraw rozpatrywanych przez Kolegium na podstawie u.p.z.p., należały odwołania od decyzji w przedmiocie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz lokalizacji inwestycji celu

publicznego, podejmowane przez organ gminy w sytuacji braku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Z uwagi na szczególną procedurę podejmowania rozstrzygnięć w tym przedmiocie, różnorodność projektowanych przedsięwzięć inwestycyjnych oraz sporność interesów prawnych stron uczestniczących w postępowaniu, są to sprawy o szczególnym i skomplikowanym charakterze.

Przed Kolegium w minionym roku zawisły postępowania z odwołań od decyzji odmawiających ustalenia lokalizacji celu publicznego dla inwestycji polegających na budowie stacji bazowych telefonii komórkowej wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną.

Podstawę odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego organy upatrywały w tym, że zarządca drogi wewnętrznej (przez którą miałyby być obsługa komunikacyjna wnioskowanej inwestycji z drogą publiczną) odmówił udzielenia zgody na korzystanie z drogi wewnętrznej (zatem zdaniem organu w sprawie brak było możliwości określenia obsługi w zakresie komunikacji) lub stwierdził, iż droga wewnętrzna nie posiada wystarczających parametrów do obsługi planowanego przedsięwzięcia, zarówno w czasie budowy, jak i eksploatacji (zatem zdaniem organu dla inwestycji nie jest możliwe uzyskanie pozytywnego uzgodnienia zarządcy drogi, a więc nie jest możliwe wydanie decyzji ustalającej lokalizację inwestycji celu publicznego. W związku z powyższym zachodzi sprzeczność z art. 53. ust. 4 u.p.z.p. ze względu na brak uzgodnienia pozytywnego projektu decyzji przez zarządcę drogi).

Z akt spraw wynikało, że teren inwestycji graniczy z drogą wewnętrzną (przez którą miałyby być obsługa komunikacyjna wnioskowanej inwestycji), która stanowiła własność jednostki samorządu terytorialnego. Organ prowadzący postępowanie w przedmiocie lokalizacji inwestycji celu publicznego występował do „właściwego, swojego” wydziału celem „uzgodnienia z zarządcą drogi”. Kolegium w swoich decyzjach wskazało, że z przepisu art. 53 ust. 4 pkt 9 u.p.z.p., wynika jedynie, że decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego wydaje się po uzgodnieniu z właściwym zarządcą drogi – w odniesieniu do obszarów przyległych do pasa drogowego.

Z przepisem tym koresponduje art. 35 u.o.d.p., który stanowi, że zmianę zagospodarowania terenu przyległego do pasa drogowego, w szczególności polegającą na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, zarządca drogi uzgadnia w zakresie możliwości włączenia do drogi ruchu drogowego spowodowanego tą zmianą.

Treść powyższych przepisów uprawnia do stwierdzenia, że uzgodnienie, o którym mowa w art. 53 ust. 4 pkt 9 u.p.z.p. oraz art. 35 ust. 3 u.o.d.p., dotyczy wyłącznie terenów przyległych do pasa drogowego dróg objętych regulacją ustawy o drogach publicznych, a więc dróg publicznych, a organem współdziałającym, z którym należy dokonać uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy, jest zarządca drogi.

W stosunku do dróg wewnętrznych w ustawie o drogach publicznych mowa jest jedynie o zarządcy lub właścicielu terenu, na którym jest zlokalizowana droga wewnętrzna. Skoro więc uzgodnienia, o którym mowa w art. 53 ust. 4 pkt 9 u.p.z.p. oraz art. 35 ust. 3 u.o.d.p., należy dokonywać z zarządcą drogi to wywieść należy z tego wniosek, że w przepisach tych chodzi o zarządcę drogi publicznej.

Jeżeli zmiana zagospodarowania terenu, w tym także budowa obiektu budowlanego, nie dotyczy terenu przyległego do pasa drogowego drogi publicznej, brak jest podstaw do dokonywania uzgodnienia, o którym mowa w tych art. 53 ust. 4 pkt 9 w zw. z art. 64 ust. 1 u.p.z.p.

W taki też sposób kwestia ta jest postrzegana w orzecznictwie sądów administracyjnych, w którym podnosi się, że jeżeli planowana inwestycja nie znajduje się bezpośrednio przy drodze publicznej to brak obowiązku dokonania uzgodnienia z zarządcą drogi (por. wyroki: NSA z dnia 04.10.2017 r. sygn. akt II OSK 1348/17, WSA w Lublinie z dnia 21.12.2021. r. sygn. akt II SA/Lu 718/21,

WSA w Warszawie z dnia 26.05.2008 r., sygn. akt IV SA/Wa 1963/07, wyrok WSA w Krakowie z dnia 19.09.2007 r., sygn. akt II SA/Kr 20/06 i wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 21.06.2016 r., sygn. akt II SA/Bd 531/16, CBOSA).

Nadto wskazywano, że zgodnie z art. 2 pkt 14 u.p.z.p. przez dostęp do drogi publicznej należy rozumieć bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności.

Z powyższego wynika, że są trzy możliwe sposoby dostępu do drogi publicznej: dostęp bezpośredni, gdy działka bezpośrednio przylega do drogi publicznej, dostęp pośredni - poprzez drogę wewnętrzną będącą w zarządzie gminy, który jest sam w sobie wystarczający i nie wymaga posiadania dodatkowego tytułu prawnego uprawniającego do korzystania z tej drogi, oraz poprzez inną działkę, przy czym w tym przypadku konieczne jest obciążenie tej działki odpowiednią służebnością.

W judykaturze zauważa się, że jeśli istnieje droga wewnętrzna mająca charakter powszechnie dostępnej dla wszystkich ulic, to brak jest podstaw, by twierdzić, że nowe zamierzenie inwestycyjne nie posiada dostępu do drogi publicznej. Warunek dostępu do drogi publicznej poprzez taką drogę wewnętrzną jest spełniony także wówczas, gdy inwestor nie legitymuje się żadnym tytułem prawnym do takiej działki drogowej. Uregulowania zawarte w u.p.z.p. nie nakładają nań konieczności posiadania takiego tytułu prawnego (por. wyrok NSA z dnia 22.05.2015 r., II OSK 2665/13, LEX nr 2089955).

W przepisach u.p.z.p. nie uregulowano żadnych wymagań co do rodzaju dostępu do drogi publicznej poprzez drogę wewnętrzną, np. dotyczących odpowiednich parametrów technicznych drogi wewnętrznej (wyrok NSA z dnia 17.07.2020 r., II OSK 478/20, LEX nr 3034854). WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 12.12.2012 r., II SA/Gd 419/12 (CBOSA) stwierdził, iż prawidłowa wykładnia art. 2 pkt 14 u.p.z.p. polega na przyjęciu, że droga wewnętrzna może być samodzielnym (jedynym) dostępem do drogi publicznej. Nadto Sąd wskazał, iż podmiot publicznoprawny (Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego) nie może w sposób całkowicie dowolny decydować o udostępnieniu drogi wewnętrznej. W szczególności za sprzeczne z prawem należałoby uznać udostępnianie przez podmiot publicznoprawny drogi wewnętrznej tylko niektórym podmiotom, wybranym przy pomocy nieznanego kryterium lub kryterium znanego, ale którego nie można by uznać za sprawiedliwe lub uzasadnione koniecznością ochrony wartości, godnych ochrony.

3) Świadczenia rodzinne, świadczenie z funduszu alimentacyjnego, świadczenia z pomocy społecznej.

W sprawach z zakresu nabywania prawa do świadczeń rodzinnych uregulowanych przepisami u.ś.r., podobnie jak w latach ubiegłych najliczniejsza grupa odwołań, dotyczyła świadczenia pielęgnacyjnego (art. 17 u.ś.r.). W tej kategorii spraw należy zwrócić uwagę na następujące zagadnienia:

Świadczenie pielęgnacyjne dla opiekuna osoby niepełnosprawnej, której niepełnosprawność nie powstała przed ukończeniem 18. lub 25. roku życia.

Podstawą odmowy przyznania świadczenia pielęgnacyjnego w dalszym ciągu w większości spraw z tej kategorii stanowi przepis art. 17 ust. 1b u.ś.r., pomimo wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r., sygn. akt K 38/13 (Dz. U. z 2014 r. poz. 1443) oraz stanowiska orzecznictwa ugruntowanego na kanwie tego wyroku, iż nie jest dopuszczalne wydanie decyzji administracyjnej po wejściu w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, na podstawie przepisu w takim jego kształcie normatywnym, który Trybunał uznał za niezgodny z Konstytucją RP. Oznacza to, że nie jest dopuszczalne wydanie decyzji administracyjnej na podstawie literalnego brzmienia art. 17 ust. 1b u.ś.r. Skutkiem tego wyroku jest zmiana zakresu zastosowania art. 17

ust. 1b u.ś.r. odnośnie treści w nim ujętej, ponieważ zakwestionowana norma została ostatecznie wyeliminowana z systemu prawnego, co oznacza, że dalsze stosowanie tego przepisu wraz z normą prawną uznaną za niekonstytucyjną prowadzi do niedopuszczalnego – z punktu widzenia zasady równości - ukształtowania sytuacji prawnej opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych. Norma prawna uznana za niekonstytucyjną stanowi wadliwą podstawę prawną, a wydana na takiej podstawie decyzja administracyjna również musi być uznana za wadliwą. Przyjęcie, że stwierdzenie niekonstytucyjności przepisu nie przekłada się na ukształtowanie nowego stanu prawnego jest sprzeczne z zasadami państwa prawa, które organy mają obowiązek wcielać w życie (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 6 grudnia 2017 r., sygn. akt II SA/Łd 723/17, CBOSA). Błędnie jest zatem stanowisko organów pierwszej instancji, iż w tym zakresie zapisu art. 17 ust. 1b u.ś.r. nie została zmieniona, a zatem organy muszą ten przepis uwzględniać podejmując decyzje w sprawie ustalenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Podkreślenia wymaga, że sądy administracyjne konsekwentnie wskazują na prawidłowość interpretacji art. 17 ust. 1b u.ś.r., dokonywanej przez samorządowe kolegia odwoławcze, po wydaniu ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Jako przykład można podać wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 7 października 2022 r., sygn. akt II SA/Rz 1210/22, LEX nr 3415899), w którym Sąd podkreślił, że: „Kolegium prawidłowo uznało, że organ I instancji w sposób wadliwy zastosował art. 17 ust. 1b u.ś.r., tj. wbrew konsekwencjom, jakie wynikają z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r., sygn. K 38/13. Trybunał w orzeczeniu tym orzekł, że art. 17 ust. 1b u.ś.r. w zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną po ukończeniu przez nią wieku określonego w tym przepisie ze względu na moment powstania niepełnosprawności, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Wobec powyższego wyroku Trybunału, w orzecznictwie sądów administracyjnych nie budzi wątpliwości, że przy ocenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w związku z opieką nad dorosłą osobą niepełnosprawną należy pominąć kryterium daty powstania niepełnosprawności. Wniosek taki wyprowadza się z brzmienia art. 190 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji RP, z którego wynika, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne, wchodząc w życie z dniem ogłoszenia, o ile Trybunał nie określi innego terminu utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego – co w przypadku istotnej w sprawie regulacji nie miało miejsca. Jeżeli więc Trybunał Konstytucyjny uznał art. 17 ust. 1b u.ś.r. za niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną po ukończeniu przez nią wieku określonego w tym przepisie ze względu na moment powstania niepełnosprawności, to znaczy, że od dnia 23 października 2014 r., w którym weszło w życie przedmiotowe orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, powołany art. 17 ust. 1b u.ś.r. nie może być stosowany w dotychczasowym kształcie swojej treści zakwestionowanej przez Trybunał Konstytucyjny (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 grudnia 2017 r., I OSK 1079/17, z 11 lipca 2017 r., I OSK 1600/16)”.

Kolegium podziela tym samym stanowisko wyrażone w jednolitym obecnie orzecznictwie sądów administracyjnych, według którego wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. (sygn. akt K 38/13) przesądza o tym, że organy rozpoznając wniosek o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego złożony przez opiekuna dorosłej osoby niepełnosprawnej mają obowiązek zbadać, czy wnioskodawca spełnia warunki do przyznania tego świadczenia określone w art. 17 u.ś.r., z wyłączeniem tej części tego przepisu, która z dniem 23 października 2014 r. została przez Trybunał Konstytucyjny ostatecznie uznana za niekonstytucyjną. Prawo do świadczenia pielęgnacyjnego przysługuje niezależnie od momentu kiedy powstała niepełnosprawność osoby wymagającej opieki (por. wyroki WSA w Lublinie, z 7 marca 2019 r., sygn. akt II SA/Lu 55/19 i z 28 marca 2019 r., sygn. akt II SA/Lu 87/19 oraz powoływane tam orzeczenia NSA).

Pozostawanie w związku małżeńskim a dopuszczalność przyznania świadczenia pielęgnacyjnego.

W sytuacji ubiegania się o przedmiotowe świadczenie np. przez córkę na matkę w przypadku, gdy osoba niepełnosprawna wymagająca opieki, pozostaje w związku małżeńskim z osobą nielegitymującą się orzeczeniem lekarskim o znacznym stopniu niepełnosprawności. W myśl art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r., świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba wymagająca opieki pozostaje w związku małżeńskim, chyba że współmałżonek legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Należy podkreślić, że przepis ten bynajmniej nie ingeruje w stosunki rodzinne, jak też nie kwestionuje obowiązków ciążyących na dzieciach względem rodziców, a wynikających z ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 2809, ze zm.), dalej w skrócie „k.r.o.”. Nie zawsze jednak realizacja własnych obowiązków moralnych oraz prawnych wynikających ze stosunków rodzinnych będzie łączyła się z możliwością uzyskania świadczenia finansowanego ze środków publicznych. W sytuacji zawarcia związku małżeńskiego tworzy się nowa rodzina, która nakłada na małżonków obowiązek wzajemnego wsparcia i pomocy, wyprzedzający obowiązek alimentacyjny krewnych. Zobowiązanie współmałżonka do sprawowania takiej opieki jest konsekwencją istnienia w sferze prawnej związku małżeńskiego, jako szczególnej więzi charakteryzującej się nie tylko elementami emocjonalnymi, ale także elementami natury prawnej. Z przepisu art. 23 k.r.o. wynika bowiem, że małżonkowie mają w małżeństwie równe nie tylko prawa, ale także obowiązki, a ponadto, są obowiązani do wspólnego pożycia, do wzajemnej pomocy i wierności oraz do współdziałania dla dobra rodziny, którą przez swój związek założyli. Dopóki zatem istnieje związek małżeński, osoby w nim pozostające poddane są przedstawionym wyżej rygorom prawnym właśnie ze względu na istnienie między nimi prawnej więzi małżeństwa. Rygory te nie są wynikiem jedynie woli małżonków, lecz ich źródłem jest wola ustawodawcy, która stanowi dla obojga małżonków podstawę zgłaszania roszczeń w sferze opiekuńczej. Obowiązek alimentacyjny małżonka (w stosunku do współmałżonka) wyprzedza obowiązek alimentacyjny krewnych i innych, o których mowa w Tytule II "Pokrewieństwo i powinowactwo", co wynika nie tylko z usytuowania przepisów, ale z ich treści, przy czym obowiązek alimentacyjny małżonka wyprzedza obowiązek alimentacyjny krewnych nawet w sytuacji, gdy małżonkowie są w separacji lub po rozwodzie (zob. art. 130, art. 60 § 1-3, art. 23 i art. 27 k.r.o.). Małżonkowie są rodziną i łączą ich więzy wynikające z zawarcia związku małżeńskiego polegające na wzajemnym wsparciu, wspólnym zaspokajaniu różnorodnych potrzeb, wzajemnej opiece. Małżeństwo jest zatem podstawową komórką społeczną, która staje się „rodziną” bliższą niż krewni związani węzłami krwi. Przepis art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r. dotyczy sytuacji, gdy o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego występuje osoba zobowiązana do alimentacji w dalszej kolejności względem osoby niepełnosprawnej. Wtedy, aby uzyskać przedmiotowe świadczenie małżonek osoby niepełnosprawnej musi legitymować się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Z wyżej wskazanych unormowań wynika, że okoliczność sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności oraz rezygnacja lub nie podejmowanie z tego powodu zatrudnienia to warunki konieczne do przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, ale nie jedyne. Z woli ustawodawcy prawo to bowiem może przysługiwać tylko osobie, na której ciąży względem osoby wymagającej opieki obowiązek alimentacyjny. Przepisy art. 17 ust. 1, ust. 1a i ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r., mając na uwadze regulacje prawne wynikające z k.r.o., jednoznacznie wskazują, że prawo do świadczenia pielęgnacyjnego przysługuje w pierwszej kolejności osobom najbliższym, tj. małżonkowi, matce, ojcu, dzieciom czyli osobom spokrewnionym w pierwszym stopniu.

W związku z tym, obowiązek alimentacyjny zobowiązanego w dalszej kolejności powstaje dopiero, gdy nie ma osoby zobowiązanej w bliższej kolejności, albo gdy osoba ta nie jest w stanie uczynić zadość swemu obowiązkowi, lub gdy uzyskanie od niej na czas potrzebnych uprawnionemu środków utrzymania jest niemożliwe lub połączone z nadmiernymi trudnościami (art. 132 k.r.o.). Z unormowaniami tymi koresponduje właśnie art. 17 ust. 1, ust. 1a i ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r. Tym samym, przepisy te w konfrontacji z przepisami k.r.o. jednoznacznie wskazują katalog osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego w związku z opieką nad niepełnosprawnym członkiem rodziny, ograniczając go do osób zobowiązanych do alimentacji - według kolejności tego zobowiązania (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 lutego 2019 r., sygn. akt I OSK 3804/18, CBOSA). Nie budzi też wątpliwości, że zobowiązany do alimentacji w dalszej kolejności może ubiegać się o świadczenie pielęgnacyjne, jeżeli zobowiązany do alimentacji w pierwszej kolejności nie jest w stanie, z uwagi na swój stan zdrowia, takiej pomocy świadczyć. Z art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r. wyraźnie wynika, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba wymagająca opieki pozostaje w związku małżeńskim, chyba że współmałżonek legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Wykładnia językowa przepisu art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r. pozwala stwierdzić, że ustawodawca uznał za konieczne, aby ocena czy osoba uprawniona w pierwszej kolejności nie jest w stanie wypełnić we właściwy sposób obowiązku alimentacyjnego z uwagi na stan zdrowia rozstrzygana była orzeczeniem o stopniu niepełnosprawności. Organy administracji nie mają bowiem wiadomości specjalnych, które pozwoliłyby w pełni wyważyć, że dane schorzenia rzeczywiście uniemożliwiają sprawowanie opieki (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 13.08.2021 r. sygn. akt II SA/OI 496/19, CBOSA). Należy także zauważyć, że Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów w uchwale z dnia 14 listopada 2022 r. (sygn. akt I OPS 2/22, LEX nr 3431610), zaaprobował tezę, zgodnie z którą:

- 1) Warunkiem przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, o którym mowa w art. 17 ust. 1 u.ś.r. osobom wskazanym w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r., innym niż spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki, jest legitymowanie się przez rodziców osoby wymagającej opieki, osoby spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki, orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności (art. 17 ust. 1a u.ś.r.);
- 2) Warunkiem przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, o którym mowa w art. 17 ust. 1 u.ś.r., z tytułu sprawowania opieki nad osobą pozostającą w związku małżeńskim osobie wskazanej w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r., innej niż współmałżonek, jest legitymowanie się przez współmałżonka osoby wymagającej opieki orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności (art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r.).

W uzasadnieniu uchwały wskazano, że w kwestii kryteriów i przesłanek przyznania świadczenia pielęgnacyjnego u.ś.r. ma charakter autonomiczny i brak podstaw prawnych do przyjmowania, że art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a czy art. 17 ust. 1a u.ś.r. powinny być interpretowane z uwzględnieniem art. 132 k.r.o. i wskazanych w nim przesłanek odnoszących się do braku możliwości lub nadmiernych trudności w zadośćuczynieniu obowiązkowi alimentacyjnemu. Wprowadzenie przez ustawodawcę określonej kolejności dla członków rodziny do ubiegania się przez nich o przyznanie świadczenia socjalnego nie oznacza, że państwo nie wywiązuje się z obowiązku ochrony rodziny i nie uwzględnia jej dobra, jak też nie udziela wsparcia rodzinom znajdującym się w trudnym położeniu ze względu na niepełnosprawność. To właśnie sytuacja rodziny jako całości, związana ze stanem zdrowia poszczególnych jej członków, uzasadnia udzielanie pomocy.

Dopuszczalność przyznania świadczenia pielęgnacyjnego w trakcie korzystania z urlopu wychowawczego.

Wątpliwość na tym gruncie stanowiło zagadnienie, czy w świetle przepisów u.ś.r. świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia przysługuje rodzicowi dziecka przebywającemu na urlopie wychowawczym. Kolegium w jednej ze spraw uznało, że okoliczność, wedle której skarżąca przebywając na urlopie wychowawczym „nie wykonuje pracy”, nie oznacza jeszcze, iż jest z tego powodu uprawniona do świadczenia pielęgnacyjnego. Utrata dochodu będąca skutkiem uzyskania prawa do urlopu wychowawczego nie jest bowiem tożsama z utratą zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Przepis art. 3 pkt 22 u.ś.r., definiując pojęcie „zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej”, zawiera szczegółowe wyliczenie stosunków prawnych, na podstawie których praca może być wykonywana. Przepis ten wiąże pojęcie „zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej” z określonymi stosunkami prawnymi, nie zaś z okolicznościami faktycznymi, takimi jak: wykonywanie pracy czy uzyskiwanie wynagrodzenia. Norma prawna wyprowadzona z wykładni art. 17 ust. 1 i art. 3 pkt 22 u.ś.r. wyraźnie wskazuje, iż świadczenie pielęgnacyjne przysługuje z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, a zatem w przypadku rezygnacji ze świadczenia pracy na podstawie stosunku pracy, stosunku służbowego, umowy o pracę nakładczą, umowy agencyjnej, umowy zlecenia, umowy o dzieło, członkostwa w rolniczej spółdzielni produkcyjnej, spółdzielni kółek rolniczych lub spółdzielni usług rolniczych, prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej. Pozostawanie natomiast w stanie zatrudnienia w oparciu o którąkolwiek z wymienionych podstaw prawnych uniemożliwia uznanie, iż nastąpiła rezygnacja z zatrudnienia. W takiej sytuacji nie jest wypełniona kluczowa przesłanka prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, o której mówi art. 17 ust. 1 u.ś.r. Osoba korzystająca z urlopu wychowawczego pozostaje w zatrudnieniu, chociaż co do zasady nie świadczy pracy i nie otrzymuje wynagrodzenia. Zawieszenie obowiązków i uprawnień pracowniczych ma jednak charakter czasowy. Celem urlopu wychowawczego jest stworzenie pracownikowi korzystnych warunków do sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem w sytuacji istnienia trudności w łączeniu obowiązków opiekuńczych z obowiązkami zawodowymi. Urlop ten jest uprawnieniem ściśle związanym z pozostawaniem w stosunku pracy, z którego może skorzystać wyłącznie osoba mająca status pracownika. Skoro zatem w trakcie korzystania z urlopu wychowawczego trwa stosunek prawny będący podstawą zatrudnienia, to w opinii Kolegium nie można się zgodzić, że stan ten stanowi rezygnację z zatrudnienia, o jakiej mowa w art. 17 ust. 1 pkt 1 u.ś.r. WSA w Łodzi w wyroku z dnia 13 lipca 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 431/23, (LEX nr 3591101) podzielił stanowisko Kolegium oddalając skargę w sprawie i zwrócił uwagę, że ma świadomość, że w orzecznictwie sądów administracyjnych zauważyć można było niejednolitość w kwestii oceny, czy skorzystanie przez pracownika z urlopu wychowawczego może oznaczać rezygnację z zatrudnienia w rozumieniu art. 17 ust. 1 u.ś.r. Obok twierdzącego stanowiska (np. wyrok NSA z 19 stycznia 2017 r., sygn. akt I OSK 1867/15; CBOSA), spotyka się także głosy przeciwne (np. wyrok NSA z 2 czerwca 2017 r., sygn. akt I OSK 572/16; wyrok NSA z 10 sierpnia 2020 r., sygn. akt I OSK 467/20; wyrok NSA z 21 października 2021 r., sygn. akt I OSK 687/21, CBOSA). Kwestia ta w stosunku do urlopu wychowawczego, tj. tezy, że korzystanie z urlopu wychowawczego nie stanowi rezygnacji z zatrudnienia w rozumieniu art. 17 ust. 1 pkt 1 u.ś.r. zdaje się być już jednolicie przesądzona w aktualnym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. Jak wskazuje bowiem NSA w powołanych wyżej orzeczeniach, osoba korzystająca z urlopu wychowawczego pozostaje w zatrudnieniu, chociaż co do zasady nie świadczy pracy i nie otrzymuje wynagrodzenia. Zawieszenie obowiązków i uprawnień pracowniczych ma jednak charakter czasowy. Celem urlopu wychowawczego jest stworzenie pracownikowi korzystnych warunków do sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem w sytuacji istnienia trudności w łączeniu obowiązków opiekuńczych z obowiązkami

zawodowymi. Urlop ten jest uprawnieniem ściśle związanym z pozostawaniem w stosunku pracy, z którego może skorzystać wyłącznie osoba mająca status pracownika. Mając na uwadze powołane wyżej orzecznictwo NSA, zdaniem składu orzekającego uznać należy, że skoro zatem w trakcie korzystania z urlopu wychowawczego trwa stosunek prawny będący podstawą zatrudnienia, to nie można się zgodzić, że stan ten stanowi rezygnację z zatrudnienia, o jakiej mowa w art. 17 ust. 1 pkt 1 u.s.r., tym samym nie została spełniona ww. przesłanka przyznania świadczenia pielęgnacyjnego. Sąd podkreślił, że osoby pozostające w zatrudnieniu mogą korzystać z urlopu wychowawczego o wydłużonym okresie, w czasie którego opłacane są składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe oraz zdrowotne, a w rodzinach uzyskujących dochód na osobę określony w art. 4 ust. 1 u.s.r. wypłacany jest też dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie urlopu wychowawczego. Świadczenie pielęgnacyjne ma inny charakter i jest skierowane do osób, które nie podejmują zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej lub też rezygnują z tych form aktywności zawodowej. Celem tego świadczenia jest wsparcie osób, które, pomimo możliwości pozostawania w zatrudnieniu, rezygnują z niego bądź go nie podejmują ze względu na konieczność sprawowania opieki nad niepełnosprawną osobą. Osoby te nie pozostają zatem w zatrudnieniu, a świadczenie pielęgnacyjne oprócz środków utrzymania, zapewnia świadczeniobiorcy opłacanie składek na ubezpieczenie emerytalne, rentowe oraz zdrowotne. Tak więc, mimo iż z faktycznego punktu widzenia zbliżone są do siebie sytuacje osób korzystających z urlopu wychowawczego w celu sprawowania osobistej opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem i rezygnujących z zatrudnienia w celu sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną, to w zakresie kluczowej przesłanki owych uprawnień, a więc pozostawania lub niepozostawania w zatrudnieniu, ich sytuacja prawna jest diametralnie różna. Nie daje to podstaw do zaakceptowania stanowiska, iż celem powyższych regulacji jest zrównanie uprawnień obu grup i objęcie świadczeniem pielęgnacyjnym także osób pozostających w zatrudnieniu, tylko z tego względu, że przebywając na urlopie wychowawczym nie wykonują pracy i nie uzyskują w tym okresie wynagrodzenia (por. wyrok NSA z 24 sierpnia 2021 r., sygn. akt I OSK 889/21, CBOSA). Należy mieć także na uwadze, że stosownie do art. 3 pkt 23 lit. a i c u.s.r. pod pojęciem utraty dochodu rozumie się utratę dochodu spowodowaną uzyskaniem prawa do urlopu wychowawczego (lit. a) lub odpowiednio utratę zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej (lit. c). Mając na uwadze powyższe regulacje uznać należy, że zamiarem ustawodawcy nie było utożsamianie utraty dochodów z tytułu zatrudnienia z faktycznym zaprzestaniem wykonywania pracy. Powołane wyżej przepisy jasno wskazują, że korzystanie z urlopu wychowawczego skutkuje jedynie utratą dochodu, jednakże brak podstaw do przyjęcia, że urlop wychowawczy stanowi o utracie zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Tym samym na gruncie art. 3 pkt 22 u.s.r. definicja „zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej” określa podstawy prawne, na jakich praca może być wykonywana i łączy definiowane pojęcie z określonymi stosunkami prawnymi, a nie z okolicznościami faktycznymi, w szczególności z faktycznym wykonywaniem czynności zawodowych, świadczeniem usług czy faktycznym prowadzeniem działalności gospodarczej (por. wyrok NSA z dnia 2 czerwca 2017 r., sygn. akt I OSK 572/16; wyrok NSA z dnia 10 sierpnia 2020 r., sygn. akt I OSK 467/20, CBOSA).

Data początkowa przyznania świadczenia pielęgnacyjnego w przypadku zbiegu uprawnień do świadczeń, o których mowa w art. 27 ust. 5 u.s.r.

Stosownie do art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b u.s.r. świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do specjalnego zasiłku opiekuńczego, świadczenia pielęgnacyjnego lub zasiłku dla opiekuna, o którym mowa w ustawie z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów. Przepis ten nie może być jednak interpretowany i stosowany w oderwaniu od treści art. 27 ust. 5 u.s.r., który stanowi, iż w przypadku zbiegu

uprawnień do określonych świadczeń, m.in. do świadczenia pielęgnacyjnego i specjalnego zasiłku opiekuńczego, przysługuje jedno z tych świadczeń wybrane przez osobę uprawnioną. Celem obu tych regulacji jest uniemożliwienie osobom uprawnionym równoczesnego pobierania obu tych świadczeń, przy jednoczesnym pozostawieniu im prawa wyboru świadczenia korzystniejszego.

Zgodnie z poglądem wyrażonym m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 grudnia 2021 r., sygn. akt I OSK 832/21 (LEX nr 3308967), skoro przepisy prawa umożliwiają stronie wybór świadczenia, to organ nie powinien czynić jakichkolwiek przeszkód w uzyskaniu przez nią świadczenia korzystniejszego, a wręcz przeciwnie powinien przedsięwziąć takie czynności, aby strona mogła z tego prawa wyboru skorzystać, stosując rozwiązania proceduralne gwarantujące stronie przewidziane w art. 27 ust. 5 u.s.r. prawo wyboru świadczenia. Poza tym, sprzeczna z koncepcją racjonalnego prawodawcy byłaby akceptacja sytuacji, w której osoba sprawująca opiekę nad osobą niepełnosprawną wnioskująca o przyznanie drugiego ze świadczeń, musiałaby najpierw zrzec się świadczenia uprzednio przyznanego, by następnie oczekiwać w niepewności na wydanie decyzji przyznającej świadczenie korzystniejsze, bez pewności jego uzyskania, pozostając bez środków do życia. Aby zatem wybór ustawowo zagwarantowany stronie, o którym mowa w art. 27 ust. 5 u.s.r., mógł zostać skutecznie dokonany, nie zachodzi konieczność rezygnacji z przyznanego już świadczenia przed otrzymaniem zapewnienia organu, że drugie z tych świadczeń rzeczywiście zostanie przyznane.

Wedle prezentowanego stanowiska orzecznictwa (por. wyrok NSA z dnia 24 marca 2023 r., sygn. akt I OSK 951/22, LEX nr 3568527), cyt.: „Zgodnie z art. 24 ust. 2 u.s.r. prawo do świadczeń rodzinnych ustala się, poczynwszy od miesiąca, w którym wpłynął wniosek z prawidłowo wypełnionymi dokumentami, do końca okresu zasiłkowego. Oznacza to, że w przypadku złożenia wniosku o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego i rezygnacji z prawa do kolidującego świadczenia, wykluczającego możliwość przyznania wnioskowanego świadczenia, świadczenie pielęgnacyjne przysługuje osobie uprawnionej, poczynwszy od miesiąca, w którym został złożony wniosek z prawidłowo wypełnionymi dokumentami. (...) interpretacji przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych należy dokonywać w sposób uwzględniający konieczność ochrony wskazywanych przez Trybunał Konstytucyjny wartości, posługując się dyrektywami wykładni tak, aby wykorzystać istniejące mechanizmy procedowania, w sposób który pozwoli te cele osiągnąć, usuwając jednocześnie proceduralne przeszkody w tym zakresie. Chodzi zatem o takie rozwiązanie procesowe, które zagwarantuje realizację żądania nie tylko w zakresie ustalenia samego prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, ale również przyznania go na taki okres, jaki wynika z momentu złożenia stosownego wniosku. Świadczenie pielęgnacyjne winno być przyznane za omawiany okres w pełnej wysokości, jednakże w celu uniknięcia sytuacji pobierania równolegle dwóch świadczeń przez skarżącą należy dokonać kompensaty świadczeń, to jest odstąpić od żądania od skarżącej zwrotu pobranego zasiłku dla opiekuna i wypłacić jej świadczenie pielęgnacyjne w wysokości różnicy pomiędzy pełną wysokością świadczenia pielęgnacyjnego a wysokością pobranego zasiłku dla opiekuna (por. wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2022 r. sygn. I OSK 2308/20)”.

W wyroku z dnia 16 września 2022 r., sygn. akt I OSK 2189/21 (LEX nr 3448050), NSA wskazał natomiast, że cyt.: „Dokonując wykładni przepisu art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b u.s.r. trzeba uwzględnić, że z woli ustawodawcy sam tylko fakt uzyskania przez określoną osobę zasiłku dla opiekuna nie może stanowić przeszkody do przyznania wnioskodawcy świadczenia pielęgnacyjnego w stosunku do tej samej osoby podopiecznej. W takiej sytuacji (zbiegu uprawnień do obydwu tych świadczeń) znajduje, bowiem zastosowanie przepis art. 27 ust. 5 u.s.r. W przypadku zbiegu uprawnień do świadczenia pielęgnacyjnego lub zasiłku dla opiekuna przysługuje jedno z tych świadczeń - wybrane - przez osobę uprawnioną. Natomiast z chwilą dokonania tego wyboru, rzeczą organu staje się urzeczywistnienie wyboru dokonanego przez wnioskodawcę”, a zatem uchylenie

decyzji przyznającej stronie konkurencyjne świadczenie (specjalny zasiłek opiekuńczy), w związku z wybranym świadczeniem pielęgnacyjnym, które należało przyznać od miesiąca złożenia wniosku (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 października 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 499/22, CBOSA).

Wobec tego, sam fakt, że na dany okres przyznano wcześniej (a nawet pobrano) specjalny zasiłek opiekuńczy, co do zasady nie wyklucza przyznania następnie, w uzasadnionym przypadku, na ten okres świadczenia pielęgnacyjnego, o ile zostanie zapewnione, że nie dojdzie do kumulatywnego pobrania obu tych świadczeń za ten sam okres. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy strona deklaruje gotowość zrzeczenia się wcześniej ustalonego prawa do specjalnego zasiłku opiekuńczego. Natomiast aby zapobiec kumulatywnemu pobieraniu dwóch konkurencyjnych świadczeń, zasadne jest rozliczenie obu świadczeń ustalonych za ten sam okres, z których jedno zostało już wypłacone, poprzez wzajemną kompensatę świadczeń i wypłacenie skarżącej różnicy pomiędzy wysokością świadczenia pielęgnacyjnego, a kwotą wypłaconego już specjalnego zasiłku opiekuńczego. Przy czym wskazania wymaga, iż rozliczenie powyższych świadczeń ma charakter czynności materialno-technicznej (por. powołany wyżej wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 października 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 499/22, CBOSA). Powyższe stanowisko koresponduje z poglądami wyrażanymi w orzecznictwie sądowym (por. np. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 22 czerwca 2022 r., sygn. akt II SA/Rz 178/22, LEX nr 3362872).

W sprawach z zakresu prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego, uregulowanych przepisami u.p.o.u.a., duża grupa odwołań dotyczyła umorzenia, rozłożenia na raty dłużnikowi alimentacyjnemu jego należności z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego (art. 30 ust. 2 u.p.o.u.a.), jak również uznania za dłużnika alimentacyjnego uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych (art. 5 u.p.o.u.a.). W tego rodzaju sprawach głównym powodem uchylenia zaskarżonych decyzji i przekazania sprawy organowi I instancji do ponownego rozpatrzenia, podobnie jak w roku ubiegłym był brak wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego (art. 7, art. 77 k.p.a.).

W sprawach z zakresu pomocy społecznej uregulowanych przepisami u.p.s., znaczna liczba odwołań, podobnie jak w roku ubiegłym dotyczyła ustalenia odpłatności za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej dla osób wymienionych w art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.s. Najczęstszym powodem uchylenia decyzji organów I instancji w tym przedmiocie było naruszenie przepisów postępowania administracyjnego, tj. art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a., przez niewystarczające ustalenie okoliczności istotnych dla prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy i związaną z nim błędną ocenę materiału dowodowego, co z kolei powodowało, że stanowisko organów nie było uzasadnione w sposób odpowiadający wymogom art. 107 § 3 k.p.a. Błędne zaś ustalenie stanu faktycznego sprawy w konsekwencji prowadziło do naruszenia przepisów prawa materialnego. W sprawach dotyczących ustalenia odpłatności za pobyt członka rodziny w domu pomocy społecznej, uwypuklenia wymaga, iż w pierwszej kolejności organ winien dążyć do zawarcia z osobą zobowiązaną umowy, o której mowa w art. 103 ust. 2 u.p.s., a w przypadku, gdyby do jej zawarcia (z różnych przyczyn) nie doszło, ustalić wysokość opłaty w drodze decyzji administracyjnej. Zaznaczyć przy tym trzeba, iż skoro ustawodawca przyjął priorytet w zawieraniu ww. umów przed wydaniem decyzji ustalającej przedmiotową odpłatność, a sama umowa powinna uwzględniać indywidualną sytuację osoby zobowiązanej (jej sytuację dochodową, osobistą oraz możliwości) – to organ nie powinien dążyć do zawarcia takiej umowy, która byłaby wyłącznie powtórzeniem obowiązku ustalonego w drodze decyzji, np. co do maksymalnej kwoty wnoszonej opłaty. Zarówno bowiem organ, jak i osoba zobowiązana dysponują pewną swobodą w ustalaniu warunków umowy, zakresu ostatecznego zobowiązania, a tym samym w ramach podjętych negocjacji uzyskują

wpływ na ustalenie dogodnych, odpowiadającym im warunków i wysokości odpłatności z tego tytułu. Trzeba jednocześnie podkreślić, iż treść przywołanego wyżej przepisu art. 103 u.p.s. wskazuje jednoznacznie, iż odpowiedzialność osób wymienionych w art. 61 ust. 2 u.p.s. nie ma charakteru solidarnego. Przeciwnie, ustawodawca uznał, iż w przypadku gdy jedna z osób zobowiązanych nie osiąga dochodów pozwalających na obciążenie jej opłatą za pobyt osoby bliskiej w DPS, pozostałe osoby zobowiązane nie powinny partycypować w kosztach, które z mocy ustawy ich nie obciążają. Konsekwentnie tę samą zasadę należy przyjąć w przypadku ustalenia wysokości takiej opłaty w formie decyzji administracyjnej. Jak podkreśla się w orzecznictwie, organ ustalający w drodze decyzji opłatę za pobyt mieszkańca domu pomocy społecznej ma powinność zarówno określenia kręgu osób zobowiązanych do pokrycia pozostałej części opłaty, jak i ustalenia warunków finansowo-majątkowych tychże osób, pozwalających na stwierdzenie, czy w świetle ww. wymogów, są one wystarczające do obciążenia tych osób stosownymi opłatami. W przypadku, gdy osób zobowiązanych jest więcej, organ winien objąć sprawę ustalenia wysokości odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej jednym postępowaniem i w jego toku poczynić ustalenia dotyczące ich sytuacji dochodowej i możliwości ponoszenia kosztów z tego tytułu. Rzeczą organu jest wówczas ustalenie wysokości kwoty stanowiącej różnicę pomiędzy średnim miesięcznym kosztem utrzymania mieszkańca i wnoszoną przez niego opłatą, stanowiącą nie więcej niż 70% jego dochodów. Następnie organ winien ustalić krąg osób zobowiązanych do wnoszenia opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej i podjąć działania zmierzające do ustalenia ich sytuacji dochodowej i w konsekwencji wysokości opłaty (por. m.in. WSA w Szczecinie z dnia 30 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Sz 770/19, LEX 2825366). Organ nie może zatem arbitralnie dokonać wyboru osoby, którą stać na uiszczenie wymaganej części opłaty, bez należytego rozważenia możliwości finansowych pozostałych osób zobowiązanych, w tym i zstępnych, a nawet samego mieszkańca DPS (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 8 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/OI 5/18, CBOSA). Organ powinien dążyć do równomiernego obciążenia osób zobowiązanych opłatą za pobyt krewnego w DPS. Każdy bowiem z nich ma taki sam obowiązek ponoszenia tych opłat, a różnicować je może jedynie wykazana przez każdego z osób zobowiązanych sytuacja dochodowa lub majątkowa (por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 30 maja 2017 r., sygn. akt II SA/Bk 259/1, CBOSA).

4) Gospodarka nieruchomościami

Sprawy tej tematyki podlegają regulacji przepisów u.g.n.

Sprawy rozpatrywane przez Kolegium w 2023 r., z tego zakresu dotyczyły przede wszystkim opłat adiacenckich w związku ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanym jej podziałem oraz spowodowanym wybudowaniem infrastruktury technicznej i dróg. Co do zasady strony w odwołaniach kwestionowały ustalony przez rzeczoznawcę majątkowego wzrost wartości nieruchomości, kwestionując, ich zdaniem zawyżenie ustalonej ceny 1m² gruntu.

Zaznaczenia wymaga, iż specyfiką postępowania w przedmiocie ustalenia opłaty adiacenckiej jest to, że kluczowym dowodem wymaganym przepisami prawa w tym postępowaniu jest operat szacunkowy sporządzony przez rzeczoznawcę majątkowego. Przy pomocy tego środka dowodowego określa się wartości nieruchomości w postępowaniu zmierzającym do ustalenia opłaty adiacenckiej.

Sporządzone przez rzeczoznawców operaty szacunkowe budziły poważne wątpliwości w zakresie prawidłowości ich sporządzenia, zarówno przy ustalaniu metody i techniki szacowania, jak i tworzeniu bazy transakcji nieruchomości (zbyt szeroko zakreślonego okresu, z których pochodzą transakcje sprzedaży nieruchomości, od daty wyceny oraz przeznaczenia nieruchomości przyjmowanych do porównań). Podejmowane przez organy I instancji i Kolegium próby uzyskania dodatkowych wyjaśnień spotykały się z lakoniczną argumentacją ze strony rzeczoznawców

(ich autorów). W takich sytuacjach Kolegium uchylało i sprawy przekazywało do ponownego rozpatrzenia wskazując, iż to na organach administracji ciąży obowiązek podjęcia niezbędnych działań dla prawidłowego ustalenia wartości nieruchomości, a co za tym idzie obowiązek oceny wiarygodności sporządzonej opinii. Wskazać należy, iż stosownie do art. 154 u.g.n. wyboru właściwego podejścia oraz metody i techniki szacowania nieruchomości dokonuje rzeczoznawca majątkowy, uwzględniając w szczególności cel wyceny, rodzaj i położenie nieruchomości, to jednak nie zwalnia to organu prowadzącego od oceny wartości dowodowej takiego operatu szacunkowego. Na szczególną uwagę zasługuje jedna ze spraw prowadzonych przed Kolegium w przedmiocie decyzji ustalającej opłatę adiacencką spowodowaną podziałem nieruchomości, w której strona, bezpośrednio nie zakwestionowała treści operatu szacunkowego, lecz wniosła skargę na czynności zawodowe rzeczoznawcy majątkowego sporządzającego operat szacunkowy. W wyniku przeprowadzonego przed Departamentem Gospodarki Nieruchomościami w Ministerstwie Rozwoju i Technologii postępowania wyjaśniającego Komisja Odpowiedzialności Zawodowej potwierdziła, iż rzeczoznawca majątkowy przy sporządzaniu operatów szacunkowych uchybił obowiązkowi zawodowemu poprzez niezachowanie szczególnej staranności właściwej dla zawodowego charakteru szacowania nieruchomości. W związku ze stwierdzonymi uchybieniami Minister Rozwoju i Technologii orzekł o zastosowaniu wobec rzeczoznawcy majątkowego kary dyscyplinarnej nagany. Analiza wykazanych w postępowaniu przed Komisją, naruszeń zasad szacowania nieruchomości określonych w u.g.n. i rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. z 2021 r., poz. 555 ze zm.), wykazała, że miały one w sprawie bezpośredni wpływ na określenie wartości prawa własności przedmiotowej nieruchomości przed i po podziale, tym samym Kolegium zobowiązane było do uchylenia skarżonej decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji. Informacyjnie wskazać należy, iż obecnie kwestię metod i technik wyceny nieruchomości, sposobów określania wartości nieruchomości reguluje rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 5 września 2023 r. w sprawie wyceny nieruchomości (Dz. U. z 2023 r., poz. 1832). Rozporządzenie to weszło w życie z dniem 9 września 2023 r.

5) Aktualizacja opłat rocznych za użytkowanie wieczyste

Tak jak w latach ubiegłych najczęstszymi przyczynami kwestionowania wysokości zaoferowanej opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste było zawyżenie, zdaniem użytkowników wieczystych, wartości gruntów przez rzeczoznawców majątkowych i zbyt duży wzrost opłaty rocznej. Zarzuty dotyczyły głównie doboru nieruchomości podobnych przyjętych do porównań.

Podnoszone przez użytkowników wieczystych zarzuty co do rzetelności operatów szacunkowych stanowiących podstawę aktualizacji opłaty rocznej rodziły wątpliwości co do weryfikacji przez organy sporządzonych przez rzeczoznawców majątkowych operatów i ich oceny pod względem formalnym. Kolegium występowało do organu, który dokonał wypowiedzenia dotychczasowej wysokości opłaty rocznej o wyjaśnienie niejasności, przy udziale rzeczoznawcy majątkowego, odniesienie się do uwag oraz uzupełnienie, czy skorygowanie operatu szacunkowego, co wydłużało termin zakończenia sprawy.

W kilku sprawach użytkownicy wieczysti oprócz kwestionowania wysokości opłaty, żądali też zmiany wysokości stawki procentowej stosowanej przy ustalaniu opłaty rocznej.

Zgodnie z art. 77 ust. 1 u.g.n., zaktualizowaną opłatę roczną ustala się, przy zastosowaniu dotychczasowej stawki procentowej, od wartości nieruchomości określonej na dzień aktualizacji opłaty.

Zachodziła wówczas konieczność wyjaśnienia, czy spór dotyczy aktualizacji opłaty rocznej ze względu na zmianę wartości nieruchomości, czy też zmiany stawki procentowej opłaty na podstawie art. 221 u.g.n., bądź w trybie art. 73 ust. 2, ust. 2d-2g u.g.n.

W sytuacji, w której nastąpiła trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości, powodująca zmianę celu użytkowania wieczystego, wówczas organ lub użytkownik wieczysty, w trybie odrębnym od przepisów aktualizujących opłatę roczną, powinien wystąpić z wnioskiem o zmianę celu użytkowania wieczystego, który należy procedować w trybie art. 73 ust. 2-2g u.g.n. (w następstwie zmiany celu użytkowania wieczystego możliwa jest zmiana wysokości stawki procentowej opłaty rocznej). W tej procedurze, po zmianach wprowadzonych w 2019 r., ustawodawca zrezygnował z etapu rozpatrywania sprawy przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze, wobec czego Kolegium przekazywało wnioski do organu, celem ich rozpoznania, zgodnie z przepisami art. 73 u.g.n. Stosownie do art. 73 ust. 2e u.g.n., w przypadku złożenia przez użytkownika wieczystego wniosku, o którym mowa w ust. 2 lub 2b, właściwy organ przedstawia pisemne stanowisko w terminie 2 miesięcy od dnia otrzymania wniosku. Jeżeli organ nie zgadza się na zmianę celu użytkowania wieczystego lub nie przedstawił stanowiska, użytkownik wieczysty może wnieść powództwo do sądu powszechnego właściwego ze względu na położenie nieruchomości.

6) Środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia

Sprawy z zakresu środowiskowych uwarunkowań podlegają przepisom ustawy u.i.o.ś. Z uwagi na szczególną procedurę podejmowania rozstrzygnięć w tym przedmiocie, różnorodność projektowanych przedsięwzięć inwestycyjnych oraz sporność interesów prawnych stron uczestniczących w postępowaniu, są to sprawy o szczególnym i skomplikowanym charakterze.

W sprawach tych na uwagę zasługują następujące kwestie:

- wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach winien spełniać wymagania określone w art. 74 ust. 1 u.i.o.ś, w przeciwnym wypadku organ gminy powinien podjąć działanie przewidziane w art. 64 § 2 k.p.a., z konsekwencjami wynikającymi z tego przepisu;
- w przypadku, gdy wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach składa pełnomocnik strony należy bezwzględnie żądać od niego pełnomocnictwa spełniającego warunki, o których mowa w art. 33 k.p.a.;
- nie można wydać decyzji w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań bez uprzedniego dokonania przez organ kwalifikacji przedsięwzięcia, stosownie do przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2019 r., poz. 1839 ze zm.);
- stosownie do art. 80 ust. 2 u.i.o.ś., właściwy organ wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach po stwierdzeniu zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli plan ten został uchwalony (z pewnymi wyjątkami wskazanymi w tym przepisie). Zgodność lokalizacji planowanego przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest – w świetle tego przepisu – podstawowym kryterium oceny zamierzeń strony ubiegającej się o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, a stwierdzenie sprzeczności lokalizacji przedsięwzięcia z postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zwalnia organ prowadzący postępowanie w sprawie środowiskowych uwarunkowań z konieczności przeprowadzania postępowania wyjaśniającego w szerszym zakresie,

w tym przeprowadzenia postępowania uzgodnieniowego z innymi organami. Jeżeli plan miejscowy nie przewiduje przeznaczenia terenu pod określone przedsięwzięcie lub też wprost zakazuje jego realizacji, to organ ma obowiązek, wobec braku zgodności przedsięwzięcia z planem wydać decyzję odmowną, bez dalszego badania rzeczywistego wpływu planowanej działalności na środowisko;

- podstawowym (kluczowym) dowodem w sprawach dotyczących ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla danego przedsięwzięcia jest raport oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Organy administracji mają obowiązek dokonania na podstawie art. 80 k.p.a. oceny wartości dowodowej raportu. Ocena przedłożonego raportu powinna w szczególności dotyczyć spełnienia przez niego warunków, o jakich mowa w art. 66 u.i.o.ś. oraz jego aktualności i rzetelności sporządzenia. Rolą organu administracji publicznej jest ocena raportu pod kątem poprawności formalnej, tj. zgodności treści raportu z przepisami określającymi sposób jego sporządzenia, logiki wywodów, weryfikacji sporządzenia raportu przez osobę uprawnioną. W judykaturze przyjmuje się, że raport, chociaż jest dokumentem prywatnym oraz opracowanym przez osoby posiadające wiadomości specjalistyczne, musi być kompleksowy, spójny i rzetelny. Oznacza to, że powinien uwzględniać wszystkie wymagania nałożone przez ustawodawcę w świetle art. 66 u.i.o.ś., ponieważ jest kluczowym dowodem w sprawie. Do raportu stosuje się wszystkie zasady postępowania dowodowego, dlatego w razie wątpliwości w zakresie istotnych okoliczności sprawy organ może wezwać inwestora do uzupełnienia raportu lub może sięgnąć do innych środków dowodowych (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 lipca 2016 r., sygn. akt II SA/Łd 1086/15, LEX nr 21052180). W orzecnictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że zarzuty stawiane raportowi powinny być oparte na wykazaniu jego niezgodności z konkretnym przepisem ustawy. Podważanie treści raportu nie może opierać się na zarzutach natury ogólnej czy też przypuszczeniach nie opartych na odpowiednich ocenach (badaniach) specjalistycznych. Wnioski raportu o oddziaływaniu inwestycji na środowisko sporządzonego przez osoby legitymujące się odpowiednią wiedzą nie mogą być zwalczane jedynie za pomocą samej negacji, nieopartej żadnymi konkretnymi argumentami, gdyż taki sposób argumentowania pozbawia spór charakteru jurydycznego. Raport powinien być wszechstronnie analizowany przez organ decyzyjny, a pojawienie się wątpliwości co do jego kompletności czy rzetelności ocen w nim przedstawionych zobowiązuje organ prowadzący postępowanie do uzupełnienia materiału dowodowego w celu rozważenia wszelkich niejasności w stanie faktycznym sprawy;
- niedopuszczalne jest działanie organu polegające na podjęciu decyzji o odmowie określenia środowiskowych uwarunkowań dla planowanego przedsięwzięcia, przypisując znaczenie w sprawie tylko protestom mieszkańców, nie poddając żadnej analizie ustaleń raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko i pomijając uzgodnienie warunków realizacji przedsięwzięcia z organem ochrony środowiska i wydaną w tym względzie opinię organu ochrony sanitarnej;
- decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, wydawana po przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, powinna odpowiadać warunkom, o których mowa w art. 82 ust. 1 u.i.o.ś.;
- każda decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wymaga uzasadnienia (art. 85 ust. 1 u.i.o.ś.), które niezależnie od wymagań wynikających z przepisów Kpa, powinna spełniać wymagania z art. 85 ust. 2 u.i.o.ś.;
- przedmiotem wielu kontrowersji i sprzeciwów lokalnej społeczności są przedsięwzięcia polegające na budowie budynków inwentarskich (chlewni, kurników), które generują

do otoczenia uciążliwe odory. Niewątpliwie bowiem hodowla trzody chlewnej jest źródłem emisji różnych substancji odorowych, wpływających na środowisko, utrudniających niezakłócone korzystanie z niego przez okolicznych mieszkańców. Emisje z hodowli przemysłowych są znacznie bardziej odczuwalne niż emisje z tradycyjnego gospodarstwa rolnego, prowadzącego hodowlę kilkunastu, kilkudziesięciu krów czy świń. Ponadto uciążliwość odorowa wynika z faktu, że nie jest to uciążliwość krótkotrwała, a ma charakter ciągły.

Na konieczność uwzględniania uciążliwości odorowych wskazuje orzecznictwo europejskie m.in. w wyroku z dnia 16 listopada 2004 r. (4143/02 Moreno Gomez v. Hiszpania) Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził, że „Artykuł 8 Konwencji chroni prawo jednostki do poszanowania jej życia prywatnego i rodzinnego, jej mieszkania i korespondencji. Mieszkaniem będzie zazwyczaj miejsce, fizycznie zdefiniowany obszar, gdzie prowadzone jest życie prywatne i rodzinne. Jednostka ma prawo do poszanowania mieszkania w rozumieniu nie tylko właściwej przestrzeni fizycznej, lecz także w rozumieniu niezakłóconego korzystania z tej przestrzeni. Naruszenia prawa do poszanowania mieszkania nie ograniczają się do materialnych lub fizycznych naruszeń, takich jak nieuprawnione wejście do mieszkania, lecz także dotyczą tych, które nie są materialne lub fizyczne, takich jak hałas, emisje, wonie i inne formy ingerencji. Poważne naruszenie może skutkować naruszeniem prawa osoby do poszanowania jej mieszkania, jeżeli uniemożliwia jej korzystanie z wygód mieszkania”. Jeżeli zatem w toku postępowania, jego uczestnik wskazuje na konieczność uzupełnienia materiału dowodowego o ustalenia nieuwzględnione w raporcie, dotyczące generowanych odorów, wówczas rolą organu jest pozyskanie stosownych danych, czy to przez uzupełnienie raportu czy też przez pozyskanie opinii biegłego, wnioskowanego przez uczestnika postępowania. Jak wskazał WSA w Łodzi w wyroku z dnia 3 kwietnia 2019 r. w sprawie o sygn. akt II SA/Łd 1083/18, „w sytuacji wieloletniego zaniedbania ustawodawczego przerzucanie na uczestnika postępowania obowiązku udokumentowania rzeczywistej wielkości czynników odorowych inwestycji byłoby nieuzasadnionym przerzuceniem ciężaru ustalenia istotnych okoliczności faktycznych na stronę”. Poza tym, zdaniem Sądu, dopuszczenie dowodu z opinii biegłego przez organ prowadzący postępowanie ma ten walor, że opinia sporządzona w takim trybie, w przeciwieństwie do opinii przedłożonej przez stronę nie ma waloru opinii prywatnej. Nieuwzględnienie wniosku o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego z zakresu olfaktometrii stanowi naruszenie art. 84 k.p.a.

7) Ochrona przyrody

Sprawy z zakresu zezwoleń na usunięcie drzew (sprzeciwów od zamiaru usunięcia drzew) oraz kary pieniężnej za usunięcie drzew bez wymaganego zezwolenia (bez zgłoszenia zamiaru usunięcia drzew) regulują przepisy u.o.p.

Na gruncie rozpatrzonych spraw pojawiły się w szczególności problemy dotyczące:

- Podmiotu, który ponosi odpowiedzialność karnoadministracyjną za usunięcie drzew bez zezwolenia (właściciel nieruchomości, czy też posiadacz tejże nieruchomości – osoba faktycznie usuwająca drzewa). W wyroku z dnia 16 listopada 2023 r. sygn. akt II SA/Łd 707/23 (LEX nr 3631906) WSA w Łodzi stwierdził, iż: „Kolegium prawidłowo ustaliło, iż skarżący jest osobą odpowiedzialną za usunięcie drzew z przedmiotowej nieruchomości, a ponadto jest podmiotem, na który przepisy prawa pozwalają nałożyć administracyjną karę pieniężną za usunięcie drzew. Ustawa o ochronie przyrody nie definiuje pojęcia „posiadacza nieruchomości”, zatem słusznie organy odwołały się do treści art. 336 k.c.,

zgodnie z którym posiadaczem rzeczy jest zarówno ten, kto nią faktycznie włada jak właściciel (posiadacz samoistny), jak i ten, kto nią faktycznie włada jak użytkownik, zastawnik, najemca, dzierżawca lub mający inne prawo, z którym łączy się określone władztwo nad cudzą rzeczą (posiadacz zależny). Fakt bycia posiadaczem nieruchomości słusznie został wywieziony z treści aktu notarialnego, obejmującego przedwstępną umowę sprzedaży przedmiotowej działki, a w szczególności z § 6 tejże umowy, zgodnie z którym wydanie nieruchomości J. S. nastąpiło w dniu zawarcia umowy. Skarżący nie przedstawił żadnych dowodów, aby stan prawnego lub faktycznego władztwa nad nieruchomością uległ zmianie do chwili wydania decyzji przez organ II instancji, zatem należy przyjąć, iż to właśnie skarżący w chwili dokonania wycinki drzew władał przedmiotową nieruchomością - był jej posiadaczem. Nie miał przy tym zezwolenia na dokonanie wycinki drzew, jak również zgody właściciela nieruchomości”;

- sprzeciwu odnośnie zgłoszenia zamiaru usunięcia drzew z uwagi na prawdopodobny związek wycinki drzew z planowaną działalnością gospodarczą. W wyroku z dnia 10 października 2023 r. sygn. akt II SA/Łd 692/23 (LEX nr 3629664) WSA w Łodzi stwierdził, iż: „W orzecznictwie prezentowany jest również pogląd, zgodnie z którym proste zestawienie unormowań zawartych w art. 10 ust. 1 pkt 3 oraz pkt 8, z regulacją art. 5a pkt 6 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, nie pozwala na skonkretyzowanie uniwersalnego wzorca, który w sposób jednolity rozstrzygałby, jak w sposób jednoznaczny oddzielić sprzedaż zaliczaną do związanej z wykonywaniem pozarolniczej działalności gospodarczej, od odpłatnego zbycia. Na ogół też przed sprzedażą nieruchomości jej właściciel może podejmować pewne działania przygotowawcze (np. występuje o informację o przewidzianych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego możliwościach zabudowy nieruchomości, a w przypadku braku planu o wydanie decyzji w sprawie warunków zagospodarowania, zabudowy danej nieruchomości, dokonuje podziału nieruchomości na mniejsze działki budowlane lub wydziela, bądź dzieli lokale, inicjuje postępowanie administracyjne w sprawie zmiany funkcji nieruchomości, zamieszcza oferty sprzedaży w różnych publikatorach, czy też podejmuje na nieruchomości pewne działania inwestycyjne skutkujące podwyższeniem jej wartości). Sam podział działek oraz uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy i w rezultacie sukcesywna sprzedaż działek nie może świadczyć o zorganizowaniu i ciągłości w rozumieniu art. 5a pkt 6 ww. ustawy. Sam podział przez właściciela jednej nieruchomości na kilka, a nawet kilkanaście działek, w tym także koniecznych do prawidłowego korzystania z działek dróg, a następnie ich sprzedaż nie może jednoznacznie świadczyć o zorganizowanej i ciągłej działalności gospodarczej, a raczej wskazuje na elementy związane z prawidłowym gospodarowaniem własnym, osobistym mieniem (por. wyrok NSA z 16 maja 2023 r., II FSK 21/23, CBOSA)”.
- Odmowy wydania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów z nieruchomości oznaczonej w ewidencji gruntów i budynków jako droga. W wyroku z dnia 19 października 2023 r. sygn. akt II SA/Łd 690/23 (LEX nr 3628089) WSA w Łodzi stwierdził, iż: „Organy w niniejszej sprawie nie poczyniły takich jednoznacznych ustaleń, a co za tym idzie nie przesądziły, czy sporne drzewa rosną na działce, na której urządzona jest droga (nieruchomość pełni funkcję drogi), stanowiącą wytyczoną trasę wyposażoną w urządzenia techniczne, dostosowaną do ruchu środków transportu, ewentualnie poruszania się ludzi i zwierząt. W szczególności organy nie ustaliły, czy słuszne są twierdzenia skarżącej strony, że sporne drzewa rosną w pasie drogowym, biorąc pod uwagę, że zgodnie z art. 4 pkt 1 ustawy o drogach publicznych, pas drogowy stanowi wydzielony liniami rozgraniczającymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym jest lub będzie usytuowana droga. Warto wspomnieć

jedynie, że drogi, będącej obiektem budowlanym, nie można utożsamiać z pasem gruntu użytkowanym w celach komunikacyjnych, w tym przez ograniczoną grupę użytkowników. Z tego względu drogą, w rozumieniu powołanych wyżej przepisów, nie będzie użytkowany jako ciąg komunikacyjny pas gruntu rodzimego wytworzony na skutek ruchu pojazdów, ludzi lub zwierząt (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 października 2021 r., sygn. akt II SA/OI 515/21)".

8) Sprawy z zakresu leśnictwa

W 2023 r. rozpatrywanych było kilka spraw z odwołań od decyzji odmawiających zmiany lasu na użytek rolny. Podstawą do orzekania w tym przedmiocie jest art. 13 ust. 2 u.o.l., zgodnie z którym zmiana lasu na użytek rolny jest dopuszczalna w przypadkach szczególnie uzasadnionych potrzeb właścicieli lasów.

Interpretacja art. 13 ust. 2 u.o.l. jest przedmiotem bogatego orzecznictwa sądów administracyjnych. Podnoszono w nim, iż użyte w tym przepisie sformułowanie: „zmiana lasu na użytek rolny jest dopuszczalna” wskazuje, że możliwość zmiany jest przewidziana i dozwolona przez ustawodawcę, ale nie jest dopuszczalna w każdym przypadku. Co równie istotne, na podstawie tego przepisu można orzec o zmianie lasu wyłącznie na użytek rolny (grunty rolne, łąki, pastwiska, sady) i takiego z nich w sposób trwały korzystania, a nie w innym celu (np. postawienie domku letniskowego). Ponadto, użycie przez ustawodawcę zwrotu „szczególnie” oznacza, że nie wystarczy ustalenie wystąpienia po stronie właściciela lasu jakiegokolwiek zwykłej potrzeby przekształcenia terenu leśnego na użytek rolny, ale musi to być potrzeba wyjątkowa, kwalifikowana, uzasadniona szczególnymi okolicznościami. Za szczególne potrzeby, w myśl art. 13 ust. 2 u.o.l., mogą być uznane tylko takie wyjątkowe, kwalifikowane przesłanki, które w sytuacji konkretnego właściciela przeważają nad zasadą ochrony i trwałości utrzymania lasu (wyrok WSA w Białymstoku z dnia 28 stycznia 2013 r., II SA/Bk 855/12, LEX nr 1333464). W innych orzeczeniach wyjaśniano, że chęć określonego zagospodarowania działki przez jej właściciela, np. w celach rekreacyjnych, inwestycyjnych, budowlanych oznacza to, że ma on uzasadniony interes w żądaniu zmiany przeznaczenia działki, ale nie oznacza, że wystąpiła szczególnie uzasadniona potrzeba, aby takiej zmiany dokonać (wyrok NSA z dnia 20 października 2011 r., II OSK 1448/10, LEX nr 1151880). Wskazywano też, że przejściowe pozbawienie lasu drzew nie stanowi przesłanki do zmiany przeznaczenia terenu na użytek rolny na podstawie art. 13 ust. 2 u.o.l., ale zobowiązuje właściciela do uzupełnienia struktury lasu i jego zalesienia (por. wyroki: NSA z dnia 20 października 2011 r., II OSK 1448/10, WSA w Białymstoku z dnia 24 lipca 2012 r., II SA/Bk 374/12, CBOSA).

Okoliczności przedstawiane przez wnioskodawców, m.in. brak drzewostanu, lokalizacja, sugerowały, iż zamiarem nie była zgodna z art. 13 ust. 2 u.o.l. zmiana lasu na użytek rolny, a zmiana sposobu użytkowania w związku z innymi potrzebami (np. budowy domu, postawienia domku letniskowego).

9) Ustawa o kierujących pojazdami

Sprawy rozstrzygane w trybie u.o.k.p. dotyczyły: skierowania na badania lekarskie i psychologiczne z powodu kierowania pojazdem w stanie nietrzeźwości i po użyciu alkoholu; skierowania na badania lekarskie, jeżeli istnieją uzasadnione zastrzeżenia co do stanu zdrowia; skierowania na badania psychologiczne z uwagi na przekroczenie 24 punktów za naruszenia przepisów ruchu drogowego; zatrzymanie prawa jazdy na okres 3 miesięcy, w przypadku gdy kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym

lub gdy kierowca wykonując przewóz drogowy posłużył się cudzą kartą kierowcy; zatrzymanie prawa jazdy z uwagi na nieprzedstawienie w wymaganym terminie zaświadczenia o ukończeniu kursu reedukacyjnego w zakresie problematyki przeciwalkoholowej i przeciwdziałaniu narkomanii; skierowanie na kontrolne sprawdzenie kwalifikacji; cofnięcie uprawnień do kierowania pojazdami; odmowy zwrotu prawa jazdy w sytuacji orzeczenia przez sąd zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych.

W zakresie tej problematyki na szczególną uwagę zasługuje wyrok Trybunału Konstytucyjny z 4 lipca 2023 r., sygn. akt SK 23/21 orzekający, że art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 w związku z art. 12 ust. 1 pkt 2 u.k.p. w zakresie, w jakim pozbawia osoby posiadające uprawnienia do kierowania pojazdami mechanicznymi określonych kategorii prawa jazdy prawa do odzyskania dokumentu potwierdzającego posiadanie tego rodzaju uprawnień odnośnie do pojazdów mechanicznych, co do których nie orzeczono wobec nich środka karnego w postaci zakazu ich prowadzenia, jest niezgodny z art. 2 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

W jednej ze spraw rozstrzygniętych przez Kolegium, w oparciu o ww. tezę wyroku Trybunału Konstytucyjnego, Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 17.10.2023 r. sygn. akt II GSK 1909/22 (LEX nr 3630202) rozpatrując skargę kasacyjną wniesioną przez stronę od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 29.06.2023 r. sygn. akt III SA/Łd 248/22 (LEX nr 3400811), oddalającego skargę na decyzję Kolegium w przedmiocie odmowy zwrotu prawa jazdy kategorii AM, A1, A2, A, uchylił zaskarżony wyrok i poprzedzającą go decyzję Kolegium. NSA w ww. wyroku z 17.10.2023 r. wskazał, że *„każdy wyrok TK stwierdzający niezgodność zaskarżonego przepisu z Konstytucją wymusza na organach i Sądach stosujących prawo konieczność poszukiwania takiego rozwiązania, które umożliwi zastosowanie danej regulacji zgodnie z Konstytucją RP. Każdy taki wyrok TK zmienia bowiem system prawny, derogując normę prawną, która w zależności od jego charakteru jest albo zbyt wąska (w aspekcie podmiotowym, przedmiotowym lub czasowym), albo tylko błędnie, niezgodnie z ustawą zasadniczą, jest interpretowana i stosowana przez organy i Sądy. Okoliczność, że wyroki TK są kierowane również do ustawodawcy i wielokrotnie zawierają wskazania co do nowej regulacji mającej spełniać walor konstytucyjności nie oznacza, że organy i sądy powinny do momentu jej uchwalenia przez ustawodawcę pozostawać bierne i albo stosować przepisy w ich brzmieniu niezgodnym z ustawą zasadniczą, albo oczekiwać na nową regulację i tym samym nie załatwiać spraw do momentu uchwalenia nowych przepisów. W doktrynie prezentowany jest pogląd, że »tezę, iż Sądy mają powinność realizacji wyroków TK, wspierają również zasady państwa prawnego, szczególnie zasada zaufania obywatela do państwa i prawa oraz wymóg ochrony praw i wolności konstytucyjnych. Gdyby bowiem sąd mógł pominąć treść wyroku TK, ochrona tych praw byłaby iluzoryczna. Jeden ze środków ochrony tych praw wymieniony w art. 77 ust. 2 - prawo do sądowej ochrony praw i wolności konstytucyjnych, byłby nieskuteczny, gdyby sąd mógł pomijać judykaty organu, który kontroluje konstytucyjność prawa, współsprawując w tym zakresie wymiar sprawiedliwości. W końcu nie sposób wyobrazić sobie skutecznej ochrony praw i wolności na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji RP, gdyby po uwzględnieniu skargi konstytucyjnej Sąd rozpoznający ponownie sprawę mógł ignorować orzeczenie trybunalskie« (por. »Następstwa wyroków Trybunału Konstytucyjnego w procesie sądowego stosowania prawa«, Michał Jackowski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s.116). (...) w sytuacji, gdy w danej sprawie znajdują zastosowanie przepisy prawa, co do których TK orzekł o ich niekonstytucyjności, to bez względu na charakter tego orzeczenia obowiązkiem tak organów, jak i Sądów, jest konieczność jego uwzględnienia i na jego podstawie zrekonstruowania normy prawnej, której treść będzie*

odpowiadać zgodności z Konstytucją RP. Niedopuszczalne jest niejako założenie z góry (przed podjęciem jakiegokolwiek próby odkodowania normy w jej brzmieniu konstytucyjnym), że wyroki TK określonego rodzaju, na przykład zakresowe, nie podlegają wykonaniu przez sądy do momentu uchwalenia przez ustawodawcę brakującej części regulacji. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 20 lutego 2019 r. (sygn. akt II OSK 694/17) wskazał, że wykonywanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego jest obowiązkiem wszystkich organów władzy publicznej, a nie tylko ustawodawcy. Jeśli ustawodawca tego obowiązku nie realizuje, to ciężar wykonania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego przenosi się na Sądy i inne organy stosujące prawo. Sytuacja prawna jednostki, która była adresatem niekonstytucyjnej regulacji nie może być bowiem uzależniona od woli i sprawności parlamentu w wykonaniu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Brak reakcji ustawodawcy na wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie oznacza, że stan niekonstytucyjności przestaje istnieć. Wprost przeciwnie, to wówczas na Sądach spoczywa powinność podjęcia takiego rozstrzygnięcia, które w realiach zaistniałego stanu faktycznego i prawnego będzie prowadziło do osiągnięcia w możliwie jak najwyższym stopniu stanu zgodności z obowiązującym prawem rozumianym całościowo, a zatem z uwzględnieniem aktów stojących na szczycie hierarchii źródeł prawa, do których z pewnością należy Konstytucja RP.”

Nowymi sprawami w zakresie u.k.p były te podjęte na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 7 u.k.p. stanowiącym, że starosta wydaje decyzję administracyjną o zatrzymaniu prawa jazdy lub pozwolenia na kierowanie tramwajem, w przypadku gdy: kierowca wykonywał przewóz drogowy, do którego mają zastosowanie przepisy rozporządzenia (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego oraz zmieniającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85 i (WE) 2135/98, jak również uchylającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 3820/85 (Dz. Urz. UE L 102 z 11.04.2006, str. 1, z późn. zm.) lub umowy europejskiej dotyczącej pracy załóg pojazdów wykonujących międzynarodowe przewozy drogowe (AETR), sporządzonej w Genewie dnia 1 lipca 1970 r. (Dz. U. z 2014 r. poz. 409), pojazdem wyposażonym w tachograf:

wbrew obowiązkowi nie rejestrując za pomocą tachografu na wykresówce lub karcie kierowcy wskazań w zakresie prędkości pojazdu, aktywności kierowcy lub przebytej drogi, używając cudzej karty kierowcy, używając co najmniej dwóch własnych kart kierowcy, używając cudzej wykresówki, używając jednocześnie kilku wykresówek, korzystając z niedozwolonego urządzenia, przedmiotu lub zmienionego oprogramowania umożliwiającego lub powodującego podrabianie lub przerabianie danych rejestrowanych przez tachograf, jeżeli tachograf został odłączony.

Powyższy przepis został wprowadzony do systemu prawa przez ustawę z dnia 2 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2021 r., poz. 2328 ze zm.), która weszła w życie 1 stycznia 2022 r. Ustawa ta została uchwalona w oparciu o projekt rządowy wniesiony do Sejmu 5 sierpnia 2021 r. (druk nr 1504).

Wyjaśnić należy, że zatrzymanie prawa jazdy w oparciu o art. 102 ust. 1 pkt 7 u.k.p., jest sankcją administracyjną o charakterze prewencyjnym, ochronnym i zabezpieczającym. Instytucja zatrzymania prawa jazdy jest instrumentem, który w założeniu ustawodawcy ma służyć zapewnieniu bezpieczeństwa w ruchu drogowym, a przez to przyczyniać się do ochrony życia i zdrowia jego uczestników. Skuteczność realizowania celu prewencyjno-ochronnego sankcji administracyjnej w postaci czasowego zatrzymania prawa jazdy ustawodawca zapewnił poprzez obligatoryjność i natychmiastowość jej zastosowania, aby oddziaływać odstraszająco na wykonujących przewóz drogowy i zniechęcić ich do nadużyć w zakresie ingerencji w system tachografów. Wskazać przy tym należy, iż samo rozstrzygnięcie oraz jego zakres nie zostało pozostawione swobodnemu uznaniu organom administracyjnym. Oznacza to, że w razie otrzymania

zawiadomienia (informacji) o naruszeniu przepisów ww. przepisów u.k.p. - starosta zobowiązany jest do wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy.

Inną kwestią powstałą na tle stosowania przepisów u.k.p. był problem ustalenia przez organy I instancji końcowego okresu cofnięcia uprawnień do kierowania pojazdami wynikającego z sądowego orzeczenia zakazu prowadzenia pojazdów.

W tym zakresie Kolegium wskazywało na art. 12c ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. 2023, poz. 127 ze zm.) stanowiący, że jeżeli kara lub inny środek podlegający wykonaniu według przepisów k.k.w. są określone w tygodniach, miesiącach lub latach, przyjmuje się w postępowaniu wykonawczym, że tydzień liczy się jako 7 dni, miesiąc za dni 30, a rok za dni 365. Orzeczony w postępowaniu w sprawach karnych, sprawach o wykroczenia zakaz, wykonywany jest według przepisów k.k.w. (art. 1 § 1 k.k.w., art. 182 k.k.w.). W tej sytuacji Kolegium uchylało zaskarżone decyzje i orzekało o cofnięciu uprawnień do kierowania pojazdami – skracając o jeden lub kilka dni okres zatrzymania uprawnień. Wyjaśniało przy tym, że koniec obowiązywania zakazu prowadzenia pojazdów wiąże się z upływem ostatniego dnia okresu wyznaczonego przez sąd w wyroku. Nie ma możliwości jego dalszego przedłużania (por. K. Łucarz, Zakaz prowadzenia pojazdów jako środek polityki kryminalnej, Wrocław 2005, s. 213-214).

10) Prawo o ruchu drogowym

Sprawy rozstrzygane w 2023 r. w trybie p.r.d. dotyczyły w przeważającej części nałożenia kary pieniężnej za nieterminowe zawiadomienie starosty o nabyciu lub zbyciu pojazdów, nieterminową rejestrację sprowadzonych pojazdów z terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej.

Na tle rozpoznawanych spraw, należy zwrócić uwagę na następującą kwestię, a mianowicie zasadność w tych sprawach stosowania art. 15~~zzzzzn~~² ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2023 r., poz. 1327 ze zm., dalej jako ustawa COVID-19). Zaznaczyć należy, iż kwestia możliwości przywrócenia terminu dla dokonania określonej czynności dokonania zgłoszenia nabycia/zbycia pojazdu, czy też dokonania rejestracji pojazdu sprowadzonego z terytorium państwa członkowskiego UE, dotychczas nie była rozważana przez organy administracji, to jednak w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych zaistniała taka konieczność.

Wskazać należy, iż Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyrokach z dnia 28.02.2023 r. sygn. akt III SA/Łd 798/22 (LEX nr 3506440) oraz z dnia 07.03.2023 r. sygn. akt III SA/Łd 851/22 (LEX nr 3511082) i sygn. akt III SA/Łd 852/22 (LEX nr 3511025), jednoznacznie przesądził, iż regulacja przepisu art. 15~~zzzzzn~~² ustawy COVID-19 znajduje zastosowanie także w razie uchybienia terminu z art. 78 ust. 2 pkt 1 p.r.d. Przewidziany tam termin stanowi bowiem termin zawity, z niezachowaniem którego ustawa wiąże ujemne skutki dla strony w postaci kary pieniężnej z art. 140mb pkt 2 p.r.d.

Stwierdzając zatem uchybienie przez strony rzeczonoego terminu organ powinien w pierwszej kolejności zawiadomić stronę o tym uchybieniu, wyznaczając jej termin 30 dni na złożenie wniosku o przywrócenie terminu. Niedopełnienie powyższej czynności, w ocenie Sądu doprowadziło do istotnego naruszenia art. 7, art. 8 § 1 oraz art. 9 k.p.a. Zaniechanie, w tym zakresie, nie tylko stanowi uchybienie spoczywającego na nim obowiązku należytego informowania strony o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie jej praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania (art. 9 zd. 1 k.p.a.), lecz także obowiązkowi

prowadzenia tego postępowania w sposób budzący zaufanie do władzy publicznej (art. 8 § 1 k.p.a.). Sąd podkreślił, że ewentualne przywrócenie rzeczoności terminu spowoduje bowiem, że stronie nie będzie można przypisać naruszenia art. 78 ust. 2 pkt 1 p.r.d.

Powyższa kwestia stała się również przedmiotem rozważań przez Naczelny Sąd Administracyjny. W wyroku z dnia 20.01.2023 r. sygn. akt II GSK 821/22 (LEX nr 3508069), Sąd wskazał m.in., że „Kierując się wykładnią celowościową i funkcjonalną przyjąć należy, że przepis art. 15zzzzzn² ustawy covid, wprowadzający szczególny tryb przywrócenia terminu w okresie trwania stanu epidemii, ma zastosowanie do regulacji zawartych w prawie administracyjnym w szerokim znaczeniu, a zatem także do przepisów ustawy p.r.d. Intencją ustawodawcy było objęcie zakresem art. 15zzzzzn² ustawy covid wszystkich przepisów, w tym również prawa materialnego, które regulują relacje pomiędzy obywatelem a organami państwa, aby obywatel nie ponosił negatywnych konsekwencji nieterminowego dopełnienia obowiązków.

Od przewidzianego w tym przepisie obowiązku zawiadomienia strony o uchybieniu terminu oraz wyznaczenia stronie 30 dni na złożenie wniosku o jego przywrócenie, nie przewidziano żadnych wyjątków.

W przepisie ust. 1 ustawodawca odwołuje się do stwierdzenia uchybienia terminu przewidzianego »przepisami prawa administracyjnego«, co wskazuje na to, że chodzi o wszystkie przepisy wchodzące w skład tej dziedziny prawa. W sześciu punktach zostały wymienione dokładnie, o jakiego rodzaju terminy chodzi (np. terminy zawite, z niezachowaniem których ustawa wiąże ujemne skutki dla strony, terminy do dokonania przez stronę czynności kształtujących jej prawa i obowiązki, terminy przedawnienia). Zauważyć należy, że cechą wspólną tych terminów jest to, że są to terminy, których upływ powoduje, że strona traci prawo żądania ukształtowania jej sytuacji prawnej poprzez podjęcie przez organ określonego rozstrzygnięcia. Jednocześnie w ust. 2 i w ust. 3 art. 15zzzzzn² ustawodawca wprost dopuścił możliwość złożenia wniosku o ich przywrócenie odwołując się przy tym do art. 58 § 2 k.p.a., a więc do konstrukcji prawa procesowego dotyczącej wyłącznie terminów procesowych.

Analiza treści tego przepisu niewątpliwie wskazuje, że z woli ustawodawcy w okresie stanu epidemii dopuszczalne stało się przywrócenie terminów materialnych, które zgodnie z obowiązującym systemem prawa nie można przywrócić i których upływ oznacza utratę roszczenia czy ochrony prawnej.

Ustawodawca ze względu na szczególne okoliczności związane z pandemią zabezpieczył interesy stron w postępowaniu administracyjnym w ten sposób, że przewidział możliwość przywrócenia tych terminów, których upływ w normalnych okolicznościach powodowałby obowiązek nałożenia na stronę kary pieniężnej. Oznacza to, że w każdym przypadku niezachowania przez stronę terminów przewidzianych przepisami prawa administracyjnego, od zachowania których uzależniona jest m.in. ochrona prawna przed organem administracji publicznej, organ taki w okresie epidemii powinien zastosować się do treści art. 15 zzzzzn² ust. 1 ustawy covid i wynikającego z niego obowiązku zawiadomienia strony o przekroczeniu terminu i wyznaczeniu terminu trzydziestu dni na złożenie wniosku o przywrócenie terminu. Nie oznacza to jednak, że już sam stan epidemii zobowiązywał organ do przywrócenia terminu w każdym przypadku stwierdzenia jego uchybienia. Omawiany przepis nie wskazuje też, aby intencją ustawodawcy było automatyczne przeniesienie na organ ciężaru inicjatywy dowodowej związanej z przywróceniem uchybionego terminu. Chociaż ustawodawca wprost nie wskazał w ww. przepisie, to przyjąć trzeba, że rozpoznanie wniosku o przywrócenie terminu w postępowaniu administracyjnym, poprzedzone zawiadomieniem organu w trybie art. 15 zzzzzn² ust. 2 ustawy covid, powinno być prowadzone przez organ w trybie art. 58 i nast. k.p.a. z uwzględnieniem modyfikacji wprowadzonej przez art. 15zzzzzn² ustawy covid, jedynie w zakresie terminu do złożenia wniosku o przywrócenie terminu.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazany w art. 78 ust. 2 pkt 1 p.r.d. termin do zawiadomienia organu o nabyciu/zbyciu pojazdu ma charakter materialny. Niezachowanie terminu do zawiadomienia organu o nabyciu/zbyciu pojazdu w świetle p.r.d. wywołuje ujemny skutek dla strony, którym jest obowiązek wszczęcia przez organ z urzędu postępowania w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej za naruszenie obowiązku zawiadomienia starosty w określonym przez ustawę terminie o nabyciu pojazdu (art. 140mb pkt 2 p.r.d.).

Organ stwierdzając uchybienie (...) - powinien w pierwszej kolejności zawiadomić stronę o tym uchybieniu, wyznaczając jej termin 30 dni na złożenie wniosku o przywrócenie terminu. Powyższe czynności w kontrolowanej sprawie nie zostały jednak przez organ podjęte.

Skoro w rozpoznawanej sprawie organ pierwszej instancji nie zastosował przepisu art. 15zzzzn² i nie wyznaczył stronie 30-dniowego terminu na złożenie wniosku o przywrócenie terminu, a SKO zignorowało ten obowiązek organu, to słusznie Sąd pierwszej instancji uznał, że doszło do pozbawienia skarżącej spółki możliwości skorzystania z zagwarantowanej w tym przepisie instytucji przywrócenia terminu, co w konsekwencji mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, bowiem ewentualne przywrócenie terminu spowoduje, że skarżącej spółce nie będzie można przypisać naruszenia art. 78 ust. 2 pkt 1 p.r.d.

Przyjęcie, że pod pojęciem przepisów prawa administracyjnego mieszczą się przepisy ustawy p.r.d., a termin określony w art. 78 ust. 2 pkt 1 ma charakter materialnoprawny, sprawia, że Naczelny Sąd Administracyjny za niezasadny uznaje sformułowany w skardze kasacyjnej zarzut naruszenia art. 15zzzzn² ustawy covid³. Podobnie też NSA w wyroku z dnia 20.01.2023 r., sygn. akt II GSK 907/22 (LEX nr 3508198).

Konsekwencją uwzględnienia przez kolegium prezentowanego wyżej stanowiska NSA był znaczny przyrost napływu do Kolegium spraw z tego zakresu spowodowany wielością wnoszonych zażaleń przez strony na postanowienia o odmowie przywrócenia terminu na dokonanie zgłoszenia nabycia/zbycia pojazdu lub rejestracji pojazdu sprowadzonego. Z reguły Kolegium utrzymywało w mocy zaskarżone postanowienia w tym przedmiocie.

11) Drogi publiczne

Tematyka ta uregulowana jest w u.o.d.p.

Na gruncie rozpatrzonych spraw pojawiły się w szczególności problemy dotyczące:

- odmowy udzielenia zezwolenia na lokalizację nowego zjazdu z drogi publicznej. W wyroku z dnia 7 września 2022 r. sygn. akt III SA/Łd 385/22 (LEX nr 3405465) WSA w Łodzi stwierdził m.in., iż: „Usytuowanie wyjazdu z drogi do obiektu i wjazdu na drogę w miejscach zagrażających bezpieczeństwu ruchu drogowego, a w szczególności w obszarze oddziaływania skrzyżowania, może stanowić powód odmowy wyrażenia zgody na lokalizację zjazdu”. Z kolei w wyroku z dnia 25 sierpnia 2020 r. sygn. akt I OSK 2936/19 (LEX nr 3064250) NSA podkreślił, że bezpieczeństwo w ruchu drogowym wprawdzie jest naczelną zasadą obowiązującą przy wyrażaniu zgody na wykonanie nowego zjazdu, tym niemniej nie jest to przesłanka bezwzględna. Zatem uwzględniając konieczność zapewnienia płynności ruchu na drodze publicznej, zarządca drogi jest zobowiązany do wnikliwego i wszechstronnego wyjaśnienia argumentów podmiotu wnioskującego o wydanie zezwolenia na lokalizację zjazdu, kierując się logiką oraz obowiązującymi przepisami prawa. Indywidualny interes, w tym prawo do korzystania ze swojej własności, należy starannie wyważyć w odniesieniu do interesu publicznego. Podstawowe kryterium wydania decyzji pozytywnej dla wnioskującego o lokalizację zjazdu z drogi publicznej, tj. bezpieczeństwo, należy ocenić w kontekście

ograniczenia płynności ruchu pojazdów i ograniczenia bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego, jakie może spowodować ten zjazd;

- opłaty za przyłącze wodociągowe i kanalizacyjne pozostające w pasie drogowym. Kolegium stwierdziło, iż opłaty coroczne ponosi ten podmiot, który jest właścicielem przedmiotowego przyłącza. Zajmuje bowiem pas drogowy ten, kto faktycznie posiada określone urządzenia w pasie drogowym (por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 27 marca 2013 r. sygn. akt II GSK 23/12, LEX nr 1331840);
- żądania przez podmiot, który nie był stroną (właściciel nieruchomości sąsiedniej), wznowienia postępowania w przedmiocie zezwolenia na lokalizację infrastruktury telekomunikacyjnej w drogach publicznych. W wyroku z dnia 10 października 2023 r. sygn. akt III SA/Łd 405/23 (LEX nr 3626695) WSA w Łodzi stwierdził, iż z regulacji art. 39 i 40 u.o.d.p. wynika, że na jej gruncie, „atrybut strony w postępowaniu o lokalizację inwestycji niezwiązanej z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego w pasie drogowym ustawodawca przyznaje inwestorowi, który w trybie wniosku inicjuje postępowanie w sprawie, jest adresatem wydanej w tym postępowaniu decyzji oraz zawartych w niej pouczeń odnośnie konkretnych i jasno sprecyzowanych zobowiązań, których zrealizowanie stanowi warunek konieczny rozpoczęcia robót budowlanych. Z regulacji tej jednocześnie nie wynika, aby jakimkolwiek innemu podmiotowi, niż inwestor, o którym w przepisach tych wprost jest mowa, był przyznany, z wszystkimi konsekwencjami tego stanu rzeczy, przymiot strony. Żaden inny podmiot poza wnioskodawcą występującym o wydanie decyzji o lokalizacji inwestycji niezwiązanej z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego w pasie drogowym nie jest zatem stroną takiego postępowania (por. np. wyrok NSA z 28 marca 2008 r., II GSK 9/08). Przy czym stroną, w rozumieniu art. 28 k.p.a., jest ten, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek”.

12) Prawo wodne

Sprawy rozstrzygane w trybie przepisów p.w. dotyczyły przede wszystkim kwestii zmiany stanu wody na gruncie szkodliwie wpływającej na grunty sąsiednie (art. 234 ust. 3 p.w.).

Na tle rozpoznawanych spraw, należy mieć na uwadze, iż:

- przez zmianę stanu wody rozumie się ingerencję w teren działki skutkującą zmianą zastanego stanu gospodarki wodnej, np. ingerencją na skutek której nastąpiła zmiana kierunku czy też natężenia spływu wód z terenu działki, na której dokonano naruszenia na teren działek sąsiednich. Chodzi tu o działanie na gruncie, które ingeruje w naturalny spływ wód na danym terenie, związany przykładowo z jego ukształtowaniem, warunkami przyrodniczymi czy też hydrologicznymi (por. WSA w Gliwicach wyrok z 8 kwietnia 2019 r. II SA/Gl 714/18, CBOSA). Działaniem takim jest między innymi, wykonanie przeszkody w odpływie wody opadowej z terenów sąsiednich zgodnie z naturalnym kierunkiem odpływu, np. zasypanie zagłębienia którym dotychczas spływała woda z terenów wyżej położonych lub podwyższenie terenu uniemożliwiające spływ wody. Także spowolnienie wpływu wody spowodowane podwyższeniem terenu stanowi ingerencję powodującą zmianę stosunków wodnych na gruncie. Zmianę stanu wody może powodować niwelacja terenu, podniesienie rzędnej, wprowadzenie systemu drenażowego wokół budynku jeżeli ich efektem będzie zmiana naturalnego dotychczasowego kierunku odpływu wód opadowych, naruszenie istniejącego systemu drenażowego czy przecięcie kierunku migracji wód podziemnych;

- przesłankami warunkującymi wydanie decyzji z art. 234 ust. 3 p.w. są: zmiana stanu wody na gruncie, szkodliwe oddziaływanie takiej zmiany na nieruchomości sąsiednie oraz istnienie związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy zmianą stanu wody na gruncie a jej szkodliwym oddziaływaniem. Zastosowanie art. 234 ust. 3 p.w. możliwe jest dopiero po bezspornym ustaleniu, czy właściciel gruntu dokonał zmiany stanu wody na gruncie oraz czy zmiany te szkodliwie wpływają na grunty sąsiednie (por. wyrok NSA z 21 kwietnia 2022 r., III OSK 390/22, CBOSA). Dokonanie zmiany stanu wody na gruncie, która nie oddziałuje szkodliwie na grunty sąsiednie wyklucza możliwość zastosowania przepisu art. 234 ust. 3 p.w., tj. wydania decyzji nakazującej przywrócenie stanu poprzedniego lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom. Nie jest zatem możliwe stwierdzenie szkodliwego wpływu na grunty sąsiednie bez uprzedniego, wyraźnego ustalenia, że przed zmianą stan na gruntach sąsiednich był korzystniejszy (por. wyrok WSA w Krakowie z 29 kwietnia 2021 r., II SA/Kr 1361/20, CBOSA);
- w postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 234 p.w., organ orzekający musi kierować się ogólnymi zasadami postępowania określonymi w k.p.a. Stosownie do treści art. 7 k.p.a. w toku postępowania obowiązkiem organu jest stanie na straży praworządności i podejmowanie z urzędu lub na wniosek stron wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, z uwzględnieniem interesu społecznego i słusznego interesu obywateli. Przepis art. 77 § 1 k.p.a. obliuguje zaś do wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego. Zebrane przez organ administracji dowody podlegają ocenie zgodnie z zasadą swobodnej oceny dowodów, która nakazuje jako dowód dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem (art. 75 § 1 zd. 1 k.p.a.) oraz ocenić na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona (art. 80 k.p.a.), co powinno znaleźć swoje odzwierciedlenie w uzasadnieniu skonstruowanym stosownie do wymagań określonych w art. 107 § 3 k.p.a.;
- sprawy z zakresu naruszenia stosunków wodnych, co do zasady, wymagają wiadomości specjalnych. Są to postępowania specyficzne i skomplikowane, wymagające odpowiedniej wiedzy z zakresu hydrologii, gospodarki wodnej, postępowań wodno-prawnych i melioracji wodnych, a ewentualnie również przeprowadzenia badań, analiz i obliczeń. Inne dowody, takie jak oględziny, czy zeznania świadków nie posiadających fachowej wiedzy nie zawsze mogą być wystarczające dla obiektywnej oceny okoliczności danej sprawy pozwalających na ustalenie czy doszło do zmiany stanu wody na gruncie ze szkodą dla gruntów sąsiednich oraz czy istnieje związek przyczynowo-skutkowy między dokonaną zmianą, a wynikłą szkodą. Regułą w sprawach tego rodzaju powinien być dowód z opinii biegłego na okoliczność tego, czy doszło do zmiany stanu wód na gruncie, czy na gruncie sąsiednim nastąpiła szkoda oraz czy istnieje związek przyczynowy pomiędzy zmianą a szkodą (por. wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 2017 r. sygn. akt II OSK 1495/16, wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Kr 407/15, wyrok WSA w Białymstoku z dnia 5 czerwca 2014 r. sygn. akt II SA/Bk 138/14, wyrok WSA w Kielcach z dnia 18 czerwca 2014 r. sygn. akt II SA/Ke 373/14, CBOSA);
- opinia biegłego jest dowodem (art. 84 k.p.a.), który podlega ocenie tak jak każdy inny dowód w sprawie. Organ, co prawda, nie może wkraczać w merytoryczną treść opinii (ponieważ nie dysponuje wiedzą specjalistyczną jaką posiada biegły), nie oznacza to jednak, że jest zwolniony z obowiązku oceny wartości dowodowej opinii, jej wiarygodności i przydatności dla rozstrzygnięcia sprawy. To bowiem na organie spoczywa obowiązek

dokładnego i pełnego wyjaśnienia sprawy. W szczególności organ winien dokonać oceny, czy opinia biegłego zawiera ustosunkowanie się do wszystkich aspektów sprawy istotnych do jej rozstrzygnięcia. W razie dostrzeżenia braków organ winien rozważyć zadanie biegłemu dodatkowych pytań. Organ ma również obowiązek ustosunkowania się i udzielenia odpowiedzi na zarzuty sformułowane także przez stronę. Sama zaś opinia podlegać musi ocenie w powiązaniu z pozostałym materiałem dowodowym, który ma być kompleksowo zgromadzony. Dopiero po zebraniu pełnego materiału dowodowego oraz wyjaśnieniu zastrzeżeń strony do opinii, organ może dokonać ustaleń i ocen potrzebnych do podjęcia rozstrzygnięcia. Obowiązkiem organu jest zatem weryfikacja opinii pod kątem jej kompletności, rzetelności, logiczności i zrozumiałości;

- na gruncie przepisu art. 234 ust. 3 p.w. organy nie są zobligowane do ustalania i poszukiwania wszelkich powodów ujemnego dla danej strony spływu wód, lecz tylko powinny zbadać, czy pomiędzy konkretnym działaniem właściciela jednej nieruchomości istnieje związek przyczynowo - skutkowy wyrażający się w negatywnej zmianie stanu wód na innych gruntach. Tylko bowiem w takim przypadku zasadne jest nakazanie takiemu właścicielowi wykonania określonych prac. Taką też tezę postawił NSA na gruncie poprzednika obecnej regulacji, art. 29 ust. 3, w sposób następujący: „1. Nie jest tak, że w sprawach prowadzonych na podstawie art. 29 ust. 1 i 3 p.w. organy administracji winny oczekiwać na wystąpienie szkód albo prowadzić postępowanie dowodowe tylko na okoliczność prawdopodobieństwa ich wystąpienia. 2. Organ nie jest zobligowany do ustalania i poszukiwania wszelkich powodów ujemnego w ocenie danej osoby oddziaływania na jej nieruchomości zmian stanu wody na działkach sąsiednich, ani też badania czy i na ile prawdopodobne jest wystąpienie w przyszłości na działkach wnioskodawcy szkód oraz jakiego rodzaju będą to szkody. 3. Organ winny zatem zbadać, czy pomiędzy konkretnym działaniem właściciela jednej nieruchomości, a szkodą na innych gruntach istnieje związek przyczynowo-skutkowy. Jeżeli taki związek przyczynowo-skutkowy wystąpi, to należy wydać określone nakazy” (wyrok NSA z dnia 6 lipca 2017 r. II OSK 2795/15, LEX nr 2342647);
- obowiązki nakładane na podstawie art. 234 ust. 3 u.p.w. muszą być określone precyzyjnie. Po pierwsze, jasno należy wyartykułować, czy dotyczą one przywrócenia stanu poprzedniego, czy też wykonania urządzeń mającym zapobiegać szkodom. Po drugie, organ korzystając z prerogatyw wynikających z tego uregulowania zobligowany jest do sformułowania obowiązku w sposób jednoznaczny. Oznacza to, że adresat nakazu wyrażonego w sentencji decyzji nie może mieć wątpliwości co do tego jakie działania winien przedsięwziąć, aby uczynić mu zadość. Ogólnikowość w tym zakresie również nie jest wskazana z racji na to, że rozwiązania sformułowane w decyzji mają doprowadzić do ściśle określonego skutku. Otóż ich efektem finalnym ma być ochrona gruntów sąsiednich przed negatywnymi skutkami zmiany stanu wody na gruncie. Po trzecie, decyzja wydana na podstawie art. 234 ust. 3 p.w. winna wskazywać termin realizacji obowiązków. Zaznaczyć należy, że termin ten powinien dać realną możliwość wykonania obowiązku przez podmiot zobowiązany;
- regulacja określona w art. 234 ust. 3 p.w. ma zastosowanie, gdy właściciel gruntu spowodował zmiany stanu wody na gruncie szkodliwie wpływające na grunty sąsiednie. Natomiast w przypadku nienależytego utrzymywania urządzenia wodnego przepis, którego następstwem jest zmiana funkcji tego urządzenia lub szkodliwe oddziaływanie tego urządzenia na wody lub grunty, organ właściwy w sprawach pozwoleń wodnoprawnych na wykonywanie urządzeń wodnych z urzędu lub na wniosek, mając na uwadze, że korzystanie z wód nie może powodować pogorszenia stanu wód i ekosystemów od nich zależnych, marnotrawstwa wody

lub energii wody, a także nie może wyrządzać szkód, może, w drodze decyzji, nakazać właścicielowi tego urządzenia przywrócenie poprzedniej funkcji tego urządzenia, wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom lub likwidację szkód (art. 191 ust. 1 p.w.).

Utrzymywanie urządzeń wodnych polega na eksploatacji, konserwacji oraz remontach w celu zachowania ich funkcji, o czym mowa w art. 188 ust. 1 p.w. Jest to zatem pojęcie szerokie i dotyczy różnego rodzaju czynności, których końcowym celem ma być zachowanie funkcji urządzenia wodnego. Szeroki jest także katalog urządzeń wodnych wynikający z definicji sformułowanej w art. 16 pkt 65 p.w., zgodnie z którą przez urządzenia wodne rozumie się urządzenia lub budowle służące do kształtowania zasobów wodnych lub korzystania z tych zasobów (m.in. postanowienie NSA z 16 listopada 2022 r. sygn. akt II OW 13/22; postanowienie NSA z 26 lipca 2022 r. sygn. akt III OW 213/21; postanowienie NSA z 17 maja 2022 r. sygn. akt III OW 195/21; postanowienie NSA z 10 maja 2022 r. sygn. akt III OW 180/21, CBOSA).

Hipotezy przepisów art. 234 p.w. i art. 191 p.w. są różne oraz różne są organy właściwe do nałożenia obowiązków z nich wynikających. Norma z art. 234 ust. 3 p.w. ma zastosowanie, gdy właściciel gruntu spowodował zmiany stanu wody na gruncie szkodliwie wpływające na grunty sąsiednie. Natomiast art. 191 ust. 1 p.w. stanowi podstawę rozstrzygnięcia w przypadku nienależytego utrzymywania urządzenia wodnego. Organem właściwym do nałożenia obowiązków z art. 191 ust. 1 p.w. jest organ Wód Polskich (dyrektor zarządu zlewni Wód Polskich, co wynika wprost z art. 240 ust. 4 pkt 1 lit. a p.w.), a do nałożenia obowiązków z art. 234 ust. 3 p.w. wójt, burmistrz lub prezydent miasta.

Tym samym nie każda sprawa odnosząca się do niekorzystnego stanu wody na gruncie podlega pod regulację art. 234 ust. 3 p.w.

Kolegium rozstrzygało również sprawy w oparciu o art. 218 ust. 2 p.w. Przepis ten przewiduje, że przejść do zasobu gruntów pokrytych śródlądowymi wodami płynącymi, o których mowa w art. 218 ust. 1, oraz ich wykreślenie z zasobu stwierdza, w drodze decyzji, na wniosek właściwego podmiotu, o którym mowa w art. 212 ust. 1, właściwy starosta realizujący zadanie z zakresu administracji rządowej.

Brzmienie ww. regulacji wskazuje, iż starosta jedynie „stwierdza” stan unormowany w art. 218 ust. 1 p.w. Zatem, decyzja w takiej sprawie ma charakter deklaratoryjny, to jest wyłącznie potwierdzający stan prawny, który został wprowadzony ustawą p.w.

Na mocy art. 528 ust. 1 pkt 1 p.w., z dniem wejścia w życie p.w. to Wody Polskie reprezentują Skarb Państwa oraz wykonują uprawnienia właścicielskie Skarbu Państwa w stosunku do stanowiących własność Skarbu Państwa wód, o których mowa w art. 11 ust. 1 pkt 2-4 ustawy uchylanej w art. 573, lub ich części oraz gruntów pokrytych tymi wodami, z wyłączeniem gruntów pokrytych wodami, o których mowa w art. 11 ust. 1 pkt 3 ustawy uchylanej w art. 573 (to jest ustawy z 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne).

Organy I instancji odmawiają stwierdzenia przejścia do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa gruntu pokrytego powierzchnią wodą płynącą z tego względu na nieuregulowany stan prawny nieruchomości.

Zgodnie z art. 113 ust. 6 u.g.n., przez nieruchomość o nieuregulowanym stanie prawnym rozumie się nieruchomość, dla której ze względu na brak księgi wieczystej, zbioru dokumentów albo innych dokumentów nie można ustalić osób, którym przysługują do niej prawa rzeczowe.

Jednocześnie wskazać należy, iż zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2023 r., poz. 1984), dalej w skrócie u.k.w.h., zasada jawności materialnej ksiąg wieczystych dotyczy praw, a nie oznaczenia nieruchomości. W postanowieniu

z dnia 24 kwietnia 2019 r., IV Cz 9/19 (LEX nr 2653411), Sąd Najwyższy stwierdził, że „dział I księgi wieczystej służy do oznaczenia nieruchomości, a zatem do ujawnienia danych faktycznych identyfikujących nieruchomość zgodnie z dokumentami urzędowymi, a nie do ujawnienia praw do niej przysługujących. Z tego względu wpisy w dziale I-O księgi wieczystej nie są objęte ani domniemaniem prawdziwości wpisów w księdze wieczystej (art. 3 u.k.w.h.), ani rękojmią wiary publicznej ksiąg wieczystych (art. 5 u.k.w.h.). Wpis w dziale I nie odzwierciedla bowiem stanu prawnego nieruchomości, a jedynie jej faktyczny opis wynikający z dokumentów urzędowych będących podstawą wpisu”. Z kolei w wyroku z dnia 26 listopada 2019 r., I SA/Łd 306/19 (LEX nr 2761206), Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi stwierdził, że „w razie niezgodności opisu nieruchomości w księdze wieczystej z danymi ewidencji gruntów i budynków, pierwszeństwo mają dane z ewidencji, a nie wpisane do księgi wieczystej. Dane te bowiem, stosownie do art. 21 ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne, są jedyną podstawą oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych. Należy więc przyjąć, że dopóty dopóki dane ewidencyjne dotyczące obszaru i granic nieruchomości nie zostaną zmienione we właściwym trybie administracyjnym, mają one charakter wiążący, przed danymi ujawnionymi w księdze wieczystej, o których mowa w art. 25 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece”.

13) Dotacje

Sprawy w zakresie zwrotu dotacji: niewykorzystanej w terminie, wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości, uregulowane są w u.f.p.

Na gruncie rozpatrzonych spraw pojawiły się w szczególności problemy dotyczące:

- pokrycia z udzielonej dotacji oświatowej wynagrodzenia dyrektora generalnego (lub dyrektora do spraw administracyjnych) przedszkola, który jest jednocześnie organem prowadzącym to przedszkole. W wyroku z dnia 15 stycznia 2019 r. sygn. akt IGSK 2506/18 (LEX nr 2630138) Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, iż samo wpisanie do statutu dla organu prowadzącego tytułu dyrektora generalnego nie oznacza jeszcze pełnienia przez beneficjenta dotacji funkcji dyrektora przedszkola. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego za nazwą – tytułem – muszą się kryć realne zadania i obowiązki określone w statucie oraz faktyczne działania. W innym zaś wyroku z dnia 25 lipca 2019 r. sygn. akt I SA/Łd 220/19 (LEX nr 2715091) WSA w Łodzi stwierdził, iż „Zdaniem Sądu, organ dotujący w niniejszej sprawie dokonał trafnej wykładni norm prawnych wynikających z art. 90 ust. 3d u.s.o. oraz prawidłowej subsumcji niewadliwie ustalonego stanu faktycznego sprawy do przepisów prawa, które stanowiły podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia. Regulacja ta wskazuje, że możliwość pokrycia z dotacji wynagrodzenia dla osoby fizycznej prowadzącej szkołę ustawodawca obwarował jednakże warunkiem, a mianowicie, że pełni ona jednocześnie funkcję dyrektora szkoły, przedszkola lub placówki albo prowadzi zajęcia w innej formie wychowania przedszkolnego. Powyższa regulacja prawna nie pozwala na uznanie, że odnosi się ona do zadań dyrektora „do spraw administracyjnych”. Trzeba bowiem wskazać, że stosownie do art. 36 ust. 1 u.s.o. „szkołą lub placówką kieruje nauczyciel mianowany lub dyplomowany, któremu powierzono stanowisko dyrektora”. Skarżący takich kwalifikacji nie posiadał. Nie skorzystał też z wyjątku, jaki przewiduje ust. 2 art. 36 stanowiąc, że „szkołą lub placówką może również kierować osoba niebędąca nauczycielem powołana na stanowisko dyrektora przez organ prowadzący, po zasięgnięciu opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny”. Skarżący nie jest zatem osobą, o której mowa w art. 90 ust. 3d pkt 1 lit. a u.s.o., co zresztą

potwierdza fakt, iż w szkole zatrudnił inną osobę na stanowisko dyrektora Panią E.D.". W wyroku z dnia 13 września 2023 r. sygn. akt I GSK 2127/19 (LEX nr 3612028) NSA oddalając skargę kasacyjną od ww. wyroku z dnia 25 lipca 2019 r. wskazał m.in., iż: „W rozpatrywanej kwestii nie sposób pominąć również tego, że pogląd o niedopuszczalności pokrywania z dotacji wynagrodzenia dyrektora administracyjnego szkoły lub przedszkola jest już ugruntowany w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, czego wyrazem są chociażby wyroki: z 12 sierpnia 2020 r., sygn. I GSK 411/18, a także 14 grudnia 2022 r., sygn. I GSK 745/19”;

- otrzymania dotacji oświatowej na ucznia (słuchacza), który nie uczęszczał w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu (art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych, Dz. U. z 2023 r., poz. 1400 ze zm.). Zdaniem Kolegium, w sytuacji gdy uczeń (słuchacz) danej szkoły nie uczęszczał w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu, dotacja otrzymana na takiego ucznia jest dotacją pobraną w nadmiernej wysokości, podlegającą zwrotowi do podmiotu dotującego (art. 252 ust. 1 pkt 2 u.f.p.);
- otrzymania dotacji oświatowej w związku z kształceniem w placówce dzieci z niepełnosprawnościami (tzw. kształcenie specjalne). Kolegium Odwoławcze stoi na stanowisku, iż o niepełnosprawności ucznia (a tym samym i o możliwości otrzymania dotacji w wyższej wysokości) świadczy orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego ze względu na niepełnosprawność (intelektualną, fizyczną), wydane przez zespół w publicznej poradni psychologiczno-pedagogicznej, na podstawie art. 127 ust. 10 ustawy – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2023 r., poz. 900 ze zm.), a nie jakiegokolwiek inne orzeczenie, np. orzeczenie o niepełnosprawności, zaświadczenie lekarza, opinia innej niepublicznej placówki o potrzebie wczesnego wspomagania rozwoju (tak też WSA w Gliwicach w wyrokach z dnia 16 lutego 2017 r. sygn. akt I SA/Gl 1040/16, LEX nr 2239951 i z dnia 21 lutego 2017 r. sygn. akt I SA/Gl 1038/16, LEX nr 2239923, WSA w Warszawie w wyroku z dnia 20 września 2017 r. sygn. akt V SA/Wa 2946, LEX nr 2480364);
- zwrotu dotacji udzielonej na prowadzenie przedszkola po zmianie organu prowadzącego to przedszkole i nieprzedłożenie dokumentów źródłowych potwierdzających wydatki związane z prowadzeniem przedszkola przez poprzednika (faktury, rachunki itp.). W wyroku z dnia 12 maja 2022 r. sygn. akt I SA/Łd 135/22 (LEX nr 3356938) WSA w Łodzi stwierdził, iż „aprobuje pogląd organu, który w ślad za wyrokiem WSA w Gliwicach z dnia 26 listopada 2019 r., sygn. akt I SA/Gl 92/19 stwierdził, że poza wyraźnie przewidzianymi prawem wyjątkami umowa zobowiązaniowa nie może stanowić podstawy do kreowania względem podmiotu trzeciego jakichkolwiek obowiązków lub praw wynikających z jej treści. Zatem klauzula dotycząca rozgraniczenia odpowiedzialności cedenta i cesjonariusza z tytułu związanych z pełnieniem funkcji organu prowadzącego szkołę należności publicznoprawnych i cywilnoprawnych stanowić może wyłącznie podstawę do wzajemnych roszczeń stron umowy, ale nie wiąże organów administracji. Ponadto organ trafnie zauważył, że dokonana zmiana nie doprowadziła do likwidacji istniejącego Przedszkola lub do powstania nowego podmiotu. W istocie rzeczy Fundacja nie kwestionowała swojego uprawnienia do otrzymywania dotacji w roku 2020 pomimo, że wniosek o przyznanie dotacji złożony w 2019 r. na rok 2020 został złożony przez poprzedni organ prowadzący Przedszkole”;
- wydania decyzji dotyczącej zwrotu dotacji na podstawie przeprowadzonego postępowania administracyjnego bez wcześniejszego przeprowadzenia kontroli wydatkowania środków pochodzących z dotacji. W wyroku z dnia 7 marca 2023 r. sygn. akt I SA/Kr 954/22

(LEX nr 3557362) WSA w Krakowie stwierdził, iż: „Zgodzić się również należy z poglądem, że materiał dowodowy stanowiący podstawę wydania decyzji nakazującej stronie zwrot dotacji może zostać oparty na wynikach kontroli, ale może także zostać zebrany w toku postępowania administracyjnego finalizowanego decyzją o zwrocie tejże dotacji ale także istnieje możliwość wykorzystania materiałów zgromadzonych w ramach innych procedur, w tym kontroli przeprowadzonych przez inne organy (por. wyrok WSA w Szczecinie z 10 kwietnia 2019 r., I SA/Sz 974/18, LEX nr 2656062)”. W powyższym wyroku Sąd stwierdził również, iż organ może przeprowadzić kontrolę ale nie ma takiego obowiązku.

2. Przyczyny zaległości w rozpatrywaniu spraw oraz proponowane rozwiązania w tym zakresie

W 2023 r. na terminowość załatwiania spraw miała utrzymująca się na wysokim poziomie (porównywalna z rokiem 2022) liczba spraw wpływających do Kolegium przy zmniejszonej obsadzie kadrowej w związku z przejściem na emeryturę 2 etatowych członków Kolegium (do końca 2023 r. nieobsadzone pozostawało 1 stanowisko etatowego członka Kolegium) oraz zmniejszeniu liczby członków pozaetatowych. Wzrost wpływu spraw jest widoczny od 2020 r., co przekłada się na znaczne obciążenie członków Kolegium. Dla porównania: w 2020 r. wpłynęło 2.014 spraw zaś pozostałych z ewidencji z roku 2019 roku było 144 spraw, czyli łącznie pozostawało w 2020 r. do załatwienia 2.158 spraw, a w 2021 roku wpłynęło 2.752 spraw, z roku 2020 pozostały do załatwienia 182 sprawy, czyli łącznie do załatwienia pozostawało w 2021 roku 2.934 spraw. Natomiast w 2023 z roku 2022 pozostało do załatwienia 306 spraw, a wpłynęło 3.021 spraw. W 2023 roku wskaźnik załatwionych spraw (3.081) w stosunku do ogólnej liczby spraw do załatwienia (3.327) wyniósł prawie 92,6%. W 2023 roku członek etatowy rozpatrzył miesięcznie średnio 24,1 spraw, a pozaetatowy 7,5 spraw.

Na trudności w dotrzymaniu terminów załatwiania spraw miała także wpływ absencją chorobowa członków Kolegium oraz utrudnienia związane z sytuacją epidemiczną w kraju i wprowadzonymi w Kolegium w związku z tą sytuacją szczególnymi rozwiązaniami w zakresie organizacji pracy (z dniem 01.07.2023 r. zniesiono stan zagrożenia epidemicznego spowodowany zakażeniami wirusem SARS-CoV-2). Na załatwianie spraw w terminie miała też niewątpliwie wpływ występująca wielokrotnie konieczność przeprowadzenia dodatkowego postępowania w celu uzupełnienia dowodów i materiałów w sprawie. Nie bez znaczenia był również stopień skomplikowania wielu spraw.

Pomimo tych trudności Kolegium dołożyło wszelkich starań, aby zadania były wykonywane sprawnie i skutecznie. W szczególności, aby nie dochodziło do powstawania opóźnień w załatwianiu spraw administracyjnych, mając na uwadze interesy stron w uzyskaniu określonych decyzji. O niezakończonym w terminie Kolegium zawiadamiało strony, stosownie do art. 36 k.p.a.

3. Informacja na temat skarg kasacyjnych

W 2023 r. Kolegium nie wniosło skarg kasacyjnych od wyroków WSA w Łodzi z 2023 r.

W 2023 r. NSA rozpatrzył i oddalił 4 skargi kasacyjne wniesione przez Kolegium w 2022 roku.

4. Kontrole przeprowadzane w Kolegium przez NIK, Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, MSWiA i inne uprawnione organy

W 2023 r. w Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Piotrkowie Trybunalskim nie było objęte kontrolą uprawnionych podmiotów.

5. Postanowienia sygnalizacyjne Prezesa SKO

W 2023 r. Prezes SKO nie wydawała postanowień sygnalizacyjnych na podstawie art. 20 u.s.k.o.

6. Działalność pozaorzecznicza Kolegium

W 2023 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Piotrkowie Trybunalskim odbyło cztery Zgromadzenia Ogólne. W 2023 r. Prezes Kolegium uczestniczyła także w Zgromadzeniu Ogólnym Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegów Odwoławczych.

Członkowie Kolegium i pracownicy Biura podnosili swoje kwalifikacje uczestnicząc w szkoleniach w zakresie: oświadczeń majątkowych, wydawania praw jazdy i innych czynności związanych z nadzorem nad kierującym, prawa pracy dla kadry kierowniczej oraz zmian w prawie pracy, odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów, pomocy społecznej i świadczeń rodzinnych, doręczeń elektronicznych (e-doręczeń) w postępowaniu administracyjnym, planowania i gospodarowania przestrzennego, roszczenia sprzedaży własności nieruchomości użytkownikom wieczystym, sposobów doręczenia korespondencji za pomocą PURDE i PUH (doręczenia elektroniczne), przygotowania do rocznego rozliczenia PIT-11 i PIT-4R, przeciwdziałania mobbingowi i dyskryminacji.

Jednocześnie na bieżąco pogłębiali swoją wiedzę korzystając z dostępu do programu prawniczego, zakupionego przez Kolegium, który poza zbiorem aktualnych przepisów, zawiera również zbiory w zakresie orzecznictwa sądów administracyjnych i organów administracji, różne publikacje, komentarze, uzasadnienia projektów aktów prawnych, a także stwarza możliwość uczestniczenia w szkoleniach online w bardzo szerokim zakresie tematycznym.

7. Wykonanie budżetu, zatrudnienie

Plan finansowy wydatków Kolegium na 2023 r. wynosił po zmianach 2.803.823,00 zł i został wykonany w 99,44 %, tj. na kwotę 2.788.190,00 zł. W 2023 r. nie było w Kolegium wydatków inwestycyjnych.

Zatrudnienie pracowników Kolegium i ich kwalifikacje przedstawione zostały w części I pkt 2 niniejszej informacji.

Piotrków Trybunalski, 29 lutego 2023 r.

Prezes
Samorządowego Kolegium Odwoławczego
w Piotrkowie Trybunalskim
A. Lebzuch-Szymańska
Agnieszka Lebzuch-Szymańska